

ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE DOS REQUISITOS PARA UMA AÇÃO EFICAZ NA VISÃO DO CORPO TÉCNICO DO TCE/PE

José Isidio de Freitas Costa

Mestrando PPGCC da UFPE / Téc. Auditoria-TCE/PE
Endereço: Rua da Aurora, 885 – Boa Vista – Recife/PE
Telefone: (81) 88129551 / E-mail: jisidio@tce.pe.gov.br

Jorge Expedito de Gusmão Lopes

PhD / Professor da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE
Endereço: Rua Padre Carapuceiro, 273, Apt 501 – Boa Viagem – Recife/PE
Telefone: (81) 8897798 / E-mail: jlopes@ufpe.br

Jose Francisco Ribeiro Filho

Doutor / Professor da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE
Endereço: Av. dos Economista s/n, CCSA – Cidade Universitária – Recife/PE
Telefone: (81) 92521957 / E-mail: francisco.ribeiro@ufpe.br

Marcleide Maria Macêdo Pederneiras

Doutoranda PROPAD da UFPE / Professora da Universidade Federal da Paraíba-UFPB
Endereço: Rua Telegrafista Cícero Caldas, 206 – Bairro dos Estados – João Pessoa/PB
Telefone: (83) 87537377 / E-mail: marcleide@gmail.com

RESUMO

Este estudo investigou a ação do Controle Externo na fiscalização dos recursos públicos, tendo por objetivo identificar a visão do Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE acerca dos requisitos para uma ação eficaz quanto à atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção. A pesquisa justifica-se tanto pela relevância do tema em si, visto que a corrupção é um fenômeno global e de grande dano à população, como pela discussão de um modelo de fiscalização para os Tribunais de Contas que contribua com a eficácia na investigação de fraudes estruturadas. Visando ao atendimento do objetivo deste estudo, optou-se pela realização de uma pesquisa teórico-empírica com predominância exploratória, sendo esta aplicada a 98 (noventa e oito) integrantes do corpo técnico do TCE/PE mediante questionários. Como resultado da pesquisa, chegou-se a conclusão de que os Tribunais de Contas devem priorizar o combate à corrupção e à prática de fraudes estruturadas no âmbito da Administração Pública. Para tanto, suas ações necessitam de uma maior integração tanto interna, entre suas unidades orgânicas, quanto externa, com os demais órgãos fiscalizadores. Constatou-se também a necessidade de uma análise diferenciada quanto à prática das fraudes estruturadas, as quais demandariam aos Tribunais de Contas a estruturação de unidades orgânicas específicas com ação especializada e não restrita às limitações processuais de escopo atuais, ou seja: gestão e exercício.

Palavras-chave: Corrupção. Fraude. Controle Externo. Gestão dos Recursos Públicos.

1 INTRODUÇÃO

A exposição aos escândalos de desvios e malversação dos recursos públicos, veiculados em telejornais, blogs jornalísticos e páginas na internet mantidas por organizações e movimentos pela ética na gestão dos recursos públicos, têm alimentado o sentimento de indignação na população frente a uma rotina de aparente impunidade. Os recentes esforços

capitaneados pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE, que culminaram na aprovação da Lei Complementar Federal nº 135/2010, popularmente conhecida como “Lei do Ficha Limpa”, podem ser vistos como uma evidência dessa indignação (BRASIL, 2010). A Lei, cujo objetivo foi melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos no país, tornou mais rígidos os critérios de inelegibilidade em função da vida pregressa daqueles que almejam uma candidatura, (MCCE, 2010).

A iniciativa popular demonstrada na propositura e aprovação desta lei deve ser encarada como um alerta aos diversos órgãos e instâncias deliberativas que integram o sistema de combate à corrupção, ou seja, cuidam da defesa e guarda da *res publica*, sobretudo por duas razões. A primeira delas consiste no fato de que, muito embora venha sendo festejada como uma vitória do poder de mobilização social, a “Lei do Ficha Limpa” objetiva antecipar a aplicação de impedimentos à candidatura de pessoas ainda no decorrer do processo judicial, na tentativa de tornar as ações mais ágeis e eficazes. Busca-se com isso atacar a morosidade e, conseqüentemente, a impunidade aparente do sistema, esquecendo-se de problemas estruturadores que comprometem a eficácia e continuidade até mesmo das ações iniciadas que vieram a repercutir perante a opinião pública, quais sejam:

- Suscetibilidade a pressões e interesses políticos;
- Ausência de uma metodologia de auditoria adequada à análise de fraudes estruturadas;
- Ação não integrada;
- Fracionamento da informação entre os órgãos fiscalizadores.

A segunda delas suscita uma inquietação ainda maior, visto que compete ao Poder Legislativo, maior sorvedouro dos nossos agentes políticos, o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta dos Poderes, conforme prescrito no artigo 70 da nossa Constituição Federal – CF/88. Um eventual descrédito na ação parlamentar, sendo esta a base da estrutura fiscalizadora do Estado, pode vir a se constituir em uma entropia que ameace o próprio sistema de combate à corrupção.

Sendo complexo o problema, por certo simplória não será a sua solução, sobretudo para a Administração Pública, onde a corrupção pode estar presente nos Poderes e Esferas do Governo. O combate efetivo à corrupção exige a atuação integrada de todos os órgãos que compõem o aparato fiscalizador estatal.

Nesse contexto, no qual se busca a aplicação de ações eficazes pelos órgãos fiscalizadores visando à redução da malversação dos recursos públicos, compete aos Tribunais de Contas uma parcela significativa de responsabilidade, visto ter-lhe sido dado desempenhar a função de órgão de controle externo, exercida precipuamente nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, quanto aos atos praticados por todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre recursos públicos, no âmbito de sua respectiva jurisdição.

Ante o cenário de cobrança popular por uma maior eficácia dos órgãos fiscalizadores quanto ao controle e coerção de desvios e malversação dos recursos públicos, emerge o problema proposto para a presente pesquisa: *Qual a visão do Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca dos requisitos para uma ação eficaz na atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção?*

Em atenção à problemática anteriormente proposta, foi estipulado como objetivo geral desta pesquisa: evidenciar a visão do Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca dos requisitos para uma ação eficaz quanto à atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção. Na busca pela consecução do objetivo geral foram traçados ainda os seguintes objetivos específicos: (I) Avaliar a relevância da ação do controle externo como co-responsável no processo interinstitucional de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública; (II) Identificar contingências e proposituras quanto a atuação dos

Tribunais de Contas no combate à corrupção, objetivando promover uma maior eficácia das suas ações na detecção de fraudes estruturadas; (III) Investigar a percepção do Corpo Técnico do TCE/PE em relação aos principais requisitos para uma ação eficaz quanto à atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção.

A corrupção é um dos principais problemas que atinge as Administrações Públicas contemporâneas, estando relacionada muitas vezes à falta de controle adequado exercido sobre a gestão, e que resulta no uso indevido dos recursos pertencentes ao Estado em benefício próprio ou de terceiros, (GRATERON, 1999).

Não obstante a importância da corrupção para o controle externo, ainda é parco o material bibliográfico relacionando o tema às ações dos Tribunais de Contas, dentre os quais destacamos: “Corrupção: Causas e Tratamento”, Brüning (1997); “Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção”, Aguiar (2005) e “O Tribunal de Contas no Sistema de Combate à Corrupção: Instrumentos de Fiscalização e Meios de Prova” (RABELO JÚNIOR; COSTA, 2009).

O Estudo justifica-se não só pela relevância do tema em si, visto que a corrupção tem produzido danos materiais e morais ao Estado em um fenômeno de abrangência global observável na História da sociedade, como também por buscar resgatar discussões acerca da estruturação de um modelo de fiscalização para os Tribunais de Contas que contribua com a investigação de fraudes de forma sistêmica por estas instituições.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A Corrupção

A palavra corrupção emana do latim *corruptio*, que possuía a acepção de “putrefação” e “decomposição”. Noutras vezes, tinha o sentido de “depravação”, “perversão”, daí a origem do tipo penal “corrupção de menores”. Uma análise mais atenta mostra, ainda, que se faz presente nesse vocábulo o radical “rup” com o sentido de “romper” e “quebrar”. Como assinala Sant’Anna (2005, p. 1), “O ‘corrupto’ então é aquele elo fraco do tecido moral e social. É nele que se ‘rompe’ e se ‘quebra’ a linha de continuidade ética”. Dessa forma, a idéia expressa pelo vocábulo é a de algo que se rompe e deixa à mostra a podridão de seu interior, à semelhança de uma fruta apodrecida.

A corrupção indica o ato ou efeito de corromper, decomposição, perversão, suborno, que traduz uma relação específica entre o governo e a sociedade para uso ilegal do poder político e financeiro com os seguintes objetivos:

- a) Violação das normas e da legislação da administração pública
- b) Utilização ilegal de bens públicos para fins privados
- c) Uso da posição pública para obtenção de benefícios privados.

Diz-se acerca da história da corrupção que ela confunde-se com a própria história da humanidade. Evidências que retratam o registro de práticas corruptas foram localizadas nas primeiras relíquias indicativas do uso da palavra escrita, fragmentos de argila localizados na Assíria. Desde a Grécia Antiga o filósofo Aristóteles já analisava os efeitos degradantes da corrupção sobre as virtudes humanas, fazendo-nos crer que a corrupção é um flagelo social, político e econômico a ser combatido de forma permanente pela sociedade.

O assunto tem ensejado acalorados debates teóricos que vêm desde o início da década de 60 quando se entendia que a corrupção facilitava o crescimento econômico, pois diminuía o custo da burocracia, até à década de 80 quando os estudiosos iniciaram pesquisas e produziram debates em sentido completamente oposto de que a corrupção dificulta o crescimento econômico, pois ela gera alocações ineficientes dos recursos econômicos na sociedade.

Durante a realização do Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção o professor Jean Cartier-Bresson, doutor em economia pela Universidade de Paris XIII, ao apresentar o

tema da “velha corrupção”, esclareceu que no começo dos anos 1960 os relatos sobre a dificuldade de acabar com a corrupção, durante mais de vinte anos, alimentaram a polêmica sobre os supostos efeitos tônicos ou tóxicos da corrupção. Conforme o papel atribuído ao estado na transição das sociedades “arcaicas” para a “modernidade”, explicava-se em grande parte se ele deveria adotar uma posição tolerante ou inflexível face à corrupção. Tal debate mostrava que o dirigismo econômico e o autoritarismo político eram os dois fatos comumente destacados pelos autores que viam funções positivas na corrupção, (BRASIL, 2007).

O termo corrupção tem sido utilizado para “indicar a quebra de um dever de conduta para se obter vantagens indevidas, por meio de práticas que vão de encontro às disposições éticas e legais vigentes numa sociedade” (RABELO JÚNIOR; COSTA, 2009, p. 12).

2.2 O Estado, o homem e o controle

A constituição formal do Estado, como figura resultante da evolução organizacional da sociedade, veio atender à crescente demanda por satisfação dos interesses da coletividade integrante de uma mesma base territorial. Desta forma, tendo a promoção do interesse público e o bem-estar social por metas, o Estado, este ente abstrato, exerce poder coercitivo sobre os indivíduos e suas condutas. Para Hobbes (1974) tamanho poder é necessário, pois a sua ausência visível levaria os homens a um permanente estado individualista de busca ao atendimento de suas necessidades naturais, a despeito inclusive de pactos e acordos por ventura firmados. Sob esta lógica: a de que o homem é corruptível e individualista, necessitando de um Estado que o controle, o que dizer acerca do controle do Estado, uma vez que este é composto por homens? A resposta é simples: O Estado, tal como o homem, também necessita ser controlado.

Ratificando o entendimento anterior, Rocha e Quintiere (2008) relatam evidências do controle como função administrativa desde 3.200 a.C., citando a ação dos escribas na operacionalização de um rigoroso sistema de controle da arrecadação no reinado de Menés I, Egito Antigo; a criação dos cargos de *Tabulari* e *Numerarii*, que atuavam como verificadores de contas auxiliares dos magistrados do Senado Romano e as *Chambres de Comptes*, instituídas no reinado de Luís IX na França, que sentenciaram à morte os fraudadores do Tesouro Real.

Vê-se que historicamente a atividade de controle tem evoluído paralelamente à complexidade adquirida pelo Estado, tornando-se parte necessariamente integrante deste. Para Di Pietro (2000) o controle pode ser definido como o poder de fiscalização e correção exercido sobre a Administração Pública pelos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, de forma a garantir a conformidade de sua atuação com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico. A autora, em sua obra, discorre acerca da obrigatoriedade do exercício de controle dada a sua finalidade corretiva, classificando-o como um poder-dever dos órgãos a que a lei atribuiu essa função, não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Ao discorrer acerca das instâncias do controle, Rocha e Quintiere (2008) propõe três vertentes para o seu exercício, as quais se encontram em consonância com o arcabouço legal vigente no Brasil. A primeira delas seria o controle como função política, exercido pelas instituições políticas formadas por representantes eleitos pelo povo que acompanham os atos praticados pelos administradores públicos, alicerçado no conceito de democracia contemporâneo. Há também o controle jurídico exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos dos agentes do Estado, previsto no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, com origem na tripartição dos poderes prevista por Montesquieu. A terceira instância do controle é dada com um enfoque administrativo, ou seja, o controle como função administrativa, por meio do qual se viabiliza a detecção de desvios, podendo estes ser comprometedores ou não à consecução dos objetivos previamente traçados no planejamento. Nesta visão o controle surge como função retroalimentadora do planejamento, garantindo sua evolução e adaptabilidade às mudanças de

percursos e ajustes necessários ao cumprimento das metas pré-estabelecidas.

Com outro enfoque, no qual se considera a inclusão orgânica ou não da estrutura controladora ao órgão ou ente controlado, Di Pietro (2000) segrega o controle em interno e externo, “consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado”. Slomski (2001) visualiza o controle interno nas entidades de direito público como realizado ou superintendido pelos serviços de contabilidade, enquanto o controle externo poderia ser exercido de várias formas: diretamente pela sociedade, ação da promotoria pública ou pela fiscalização legislativa, contando esta com o auxílio dos Tribunais de Contas.

2.3 Controle Externo e Tribunais de Contas

Não obstante a divisão clássica do Estado, alicerçada desde o iluminismo, atestar a independência harmoniosa entre os seus Poderes, o Estado moderno cercou-se de um conjunto de freios e contrapesos que impõe controles recíprocos no desempenho das atividades de cada Poder. Dentre tais controles destaca-se o controle externo. Para Peter e Machado (2003) o controle será externo quando exercido por uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, o que lhe conferiria uma maior independência e efetividade em suas ações.

Rocha e Quintiere (2008) e Silva (2009) destacam a existência de dois modelos clássicos adotados pelos países na formação de seus controles externos: o modelo de Tribunais de Contas e o modelo de Controladorias. No modelo de Tribunais de Contas, adotado por países como Alemanha, França, Portugal e China, o processo decisório é submetido a um órgão colegiado cujos membros exercem sua atividade de forma vitalícia e com grande grau de autonomia administrativa e financeira, possuindo poderes jurisdicionais coercitivos numa instância administrativa. No modelo de Controladorias, também conhecidas por Auditorias Gerais, o controle é exercido em caráter opinativo ou consultivo em regime de mandato com predominância monocrática, destituídos de poderes jurisdicionais coercitivos, encontrando-se, por isso, vinculados a um Poder que disponha da força coercitiva necessária.

No Brasil foi adotado o modelo de Tribunais de Contas para o exercício do controle externo, consoante estabelece o art. 71, caput, da Constituição Federal de 1988 - CF/88, que assim determina: Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).

No Estado de Pernambuco, por força do Art. 30, caput e incisos, da Constituição Estadual de 1989 - CE/89, foi replicado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco o mesmo modelo de exercício do controle externo adotado para o TCU e atribuições análogas na esfera estadual, dentre as quais destacamos:

Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II - o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (...)

IX - a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X - a concessão de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ilegalidade; (...)

XII - a sustação, se não atendido, da execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa.

Vê-se no modelo brasileiro e pernambucano que as Cortes de Contas foram dotadas de atribuições de suma relevância, tal como a apreciação das contas anualmente prestadas pelo Governador e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, conforme prescreve os incisos I e II do diploma legal

supracitado. Outrossim, foi-lhe conferidos poderes coercitivos para o implemento de suas decisões, tais como a aplicação de multas aos responsáveis por ilegalidades, determinação de prazos para os órgãos ou entidades sanarem as irregularidades verificadas e, finalmente, a sustação de atos impugnados caso não atendidas as suas determinações.

Tamanho poder concedido aos Tribunais de Contas, tomando-se, por exemplo, o caso do TCU, confere-lhe a postura de “órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público” (BRITTO, 2001, p. 3). Por outro lado, como é de se esperar de um órgão desta envergadura, requer a sociedade aos Tribunais de Contas que exerçam a fiscalização da aplicação dos recursos públicos de forma a coibir a adoção de práticas corruptas na gestão da coisa pública.

Esta percepção quanto a necessidade de uma mudança de postura institucional, foi identificada em pesquisa realizada pelo Instituto Rui Barbosa – IRB junto ao corpo deliberativo dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Na visão dos Conselheiros que responderam ao questionário, os cinco principais problemas que afligem as Cortes de Contas são:

1. Baixa integração externa entre os próprios Tribunais e entre estes com os poderes e a sociedade.
2. Processo de planejamento incipiente com frágil sistemática de controle gerencial.
3. Defasagem tecnológica com baixa utilização da tecnologia da informação – TI nos procedimentos de trabalho.
4. Gestão de TI em estágio de amadurecimento.
5. Gestão de recursos humanos - RH carente de planejamento e acompanhamento, (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2007, p. 5)

Para Lawrence e Lorsch (1973, p. 28) a integração “é a qualidade do estado de colaboração existente entre departamentos necessários para realizar a unidade de esforço de acordo com as exigências do ambiente”. Portanto, o principal problema que aflige as Cortes de Contas, demonstrado na pesquisa do IRB, decorre da adoção de uma postura individualista frente a complexidade das exigências que se apresentam.

Aguiar (2005), ao discorrer acerca das estratégias a serem seguidas pelos Tribunais de Contas como forma de minimizar os riscos da corrupção, ressalta a necessidade do aperfeiçoamento de muitos “elos” que compõem a cadeia do controle, a saber:

- Maximização do preenchimento do quadro de pessoal mediante a realização de concurso público de alta complexidade;
- Estabelecimento de uma política clara e ostensiva de capacitação continuada ao seu quadro de servidores;
- Desenvolvimento de um sistema de inteligência que concentre o cruzamento de informações de diferentes fontes, aumentando assim o potencial de detecção e de apuração das fraudes;
- Aperfeiçoamento do planejamento da atividade fim dos Tribunais, mediante a identificação de fatores de relevância, de risco e de materialidade relacionados ao órgão/entidade sujeito à fiscalização;
- Estruturação e fortalecimento dos controles internos dos órgãos/entidades;
- Ações de valorização da ética e construção de um ambiente não suscetível a desvios de conduta por parte dos agentes públicos, mediante iniciativas como a elaboração de um código de conduta para os gestores de recursos públicos;
- Desenvolvimento e alimentação de sistemas de acompanhamento de preços e contratos que possibilitem a formação de bancos de preços a serem utilizados como critério de comparação tanto para o gestor como para a fiscalização;
- Auxílio ao desenvolvimento e fortalecimento dos mecanismos de Controle Social, tais como os conselhos de saúde, assistência social, da criança e do adolescente;
- A atuação conjunta dos órgãos envolvidos no combate à corrupção;

- Atuação concomitante do controle externo.

2.4 Os Tribunais de Contas e o Combate à Corrupção

Sousa Santos, Marques e Pedroso (1996) ratificam a importância dos tribunais, colocando-os no centro deste complexo problema de controle social que é a corrupção. Para os Autores, a corrupção e o crime organizado ligado ao tráfico da droga e à lavagem do dinheiro são as principais expressões da criminalidade a serem combatidas na atualidade.

Os Tribunais de Contas, como órgão de matriz constitucional que auxilia de forma harmônica o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos que gerenciem os recursos públicos, não estão alheios aos anseios da sociedade por uma ação mais eficaz contra a impunidade e a malversação dos recursos públicos. A relevância do tema para os Tribunais de Contas pode ser sintetizada nas palavras do Ministro do Tribunal de Contas da União – TCU, Ubiratan Aguiar, quando afirma que “*o combate à fraude e à corrupção constitui o desafio maior, a essência do desenvolvimento das competências constitucionais e legais*”, ao referir-se às atribuições conferidas ao TCU na CF/88 (AGUIAR, 2005, p. 18).

Ocorre, entretanto, que a metodologia convencional de análise adotada por estes Tribunais, quase que invariavelmente, encontra-se organizada de forma a atender a análise das contas de cada gestão sob conferência, detendo-se na averiguação do cumprimento de limites legais (educação, saúde, pessoal, etc.) e na identificação de irregularidades restritamente vinculadas à gestão analisada. Tal forma de atuar, embora mais adequada à celeridade requerida na análise destes processos, que se renovam a cada gestão, apresenta claras restrições quanto à identificação de esquemas fraudulentos mais refinados, visto que possui restrito escopo na Unidade Gestora (quem prestou contas) e exercício (a que ano se refere).

Por outro lado os esquemas refinados de alto potencial lesivo ao erário, as ditas fraudes estruturadas, não se encontram sujeitos a rígidas limitações de tempo e espaço. Pelo contrário, sendo engendrados por grupos organizados especialmente para essa finalidade, com a dissimulação de atos, negócios ou pessoas, expandem-se e aperfeiçoam-se com o tempo, conforme sugere o Relatório Final da CPI da Pirataria na Câmara dos Deputados (2004), de relatoria do Deputado Josias Quintal.

Outro agravante é que faltam aos Tribunais de Contas instrumentos eficazes para a detecção e mapeamento das estruturas criminosas, tais como o fácil acesso a identificação da propriedade de um veículo ou de uma linha telefônica, a informação acerca da titularidade de uma conta bancária e a possibilidade de rastreamento dos pagamentos feitos com os recursos públicos. Há casos em que o sigilo bancário é invocado pelo banco até mesmo para impedir o fornecimento dos extratos bancários das contas públicas aos auditores que as solicitaram.

A atual metodologia de análise fracionada, com rígido escopo na UG e no exercício, em regra, tem resultado em uma identificação também fracionada do esquema fraudulento, onde um ou outro elemento da fraude estruturada será detectado por uma ou outra equipe de fiscalização. Com isso, os dados passam a ser analisados dissociados da necessária visão do todo, perdendo-se a noção da amplitude da fraude em todos os seus aspectos.

Paradoxalmente, na execução da atividade fiscalizadora a cargo destas Cortes, não raro suas equipes técnicas se deparam com fortes indícios de ilícitos praticados de forma estruturada contra a Administração Pública. Em tais circunstâncias os técnicos desses Tribunais são geralmente os primeiros agentes fiscalizadores, quando não os únicos a terem contato com as evidências de um possível sistema corrupto ali atuando, (RABELO JÚNIOR e COSTA, 2009). Desta forma, corre-se o sério risco de que a atuação destes órgãos de controle externo esteja voltada à identificação de irregularidades, deixando-se incólumes os esquemas de corrupção estabelecidos para a sua prática.

3 PROCEDER METODOLÓGICO

A presente pesquisa, quanto à sua abordagem metodológica, tem caráter qualitativo e quantitativo. A pesquisa, por um lado, é qualitativa porque busca conhecer a realidade do contexto (requisitos para uma ação eficaz) a partir da opinião dos indivíduos (aplicação de questionários aos servidores integrantes do Corpo Técnico do TCE/PE, (MERRIAM, 1998). Por outro lado, a pesquisa é quantitativa porque se utiliza de análises estatísticas para interpretar os seus dados (BEUREN, 2006). A análise foi realizada de forma aprofundada em relação a um fenômeno particular sob a ótica dos indivíduos de uma única organização, o TCE/PE, sendo considerada por estas características como um estudo de caso (SILVA, 2006).

A pesquisa utilizou-se do método dedutivo, que consiste na construção do conhecimento mediante a obtenção de constatações particulares resultantes da análise de observações gerais, (PRESTES, 2003). Considerando o objetivo do estudo, uma vez que se buscou obter uma maior familiaridade em relação a uma realidade pouco conhecida, esta pesquisa enquadra-se como exploratória, (GIL, 1991).

O estudo, realizado no período de setembro a dezembro de 2010, iniciou-se com o desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica, sendo esta enriquecida por uma análise documental, realizada nos relatórios anuais de atividades do TCE/PE, entre os exercícios de 2005 a 2010, e nas informações constantes na página institucional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco na Internet, (TCE-PE, 2010). Após a obtenção das informações decorrentes da conclusão da primeira etapa, foi efetuado um levantamento de dados e observações mediante a realização de uma pesquisa de campo, na qual se buscou obter a percepção dos integrantes do Corpo Técnico do TCE/PE. Segundo Ruiz (1996, p. 50) a pesquisa de campo “consiste na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados e no registro de variáveis presumivelmente relevantes para ulteriores análises”.

A coleta dos dados da pesquisa foi elaborada mediante a utilização de questionário estruturado, entregue impresso ou encaminhado via e-mail aos integrantes da população. Para Chizzotti (1991), na técnica de questionário estruturado estabelece-se uma comunicação entre o pesquisador e os indivíduos que detêm informações sobre o fenômeno investigado. Os questionários foram divididos em dois grupos de perguntas. No primeiro grupo foram elaboradas questões abertas e de múltiplas escolhas acerca dos dados demográficos dos inquiridos. No segundo grupo foram abordadas as questões que objetivaram identificar os requisitos para uma ação eficaz dos Tribunais de Contas no combate à corrupção, no intuito de responder ao problema proposto para a presente pesquisa. Para o segundo grupo, utilizou-se nos questionários algumas perguntas abertas e outras no padrão da escala *Likert* com 5 níveis, na qual se buscou a percepção do respondente em relação ao questionamento ou tema, mediante a seleção de uma das seguintes respostas: (a) discordo completamente; (b) discordo parcialmente; (c) indiferente; (d) concordo parcialmente; e (e) concordo completamente, Amaro, Póvoa e Macedo (2005). De forma complementar, foi calculada a média aritmética das respostas, variando de um a cinco, a qual indica de forma progressiva a discordância total ou concordância total em relação à assertiva. Outrossim, foi calculado o desvio padrão das respostas, como forma de se avaliar o grau de seu agrupamento.

Os questionários foram aplicados no mês de novembro de 2010. A população de interesse deste estudo foi formada pelos Auditores, Técnicos de Auditoria, Inspectores, Técnicos de Inspeção, Auditores da Área de Saúde, Analistas e Programadores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, totalizando 545 servidores. O grupo foi selecionado em razão da sua atuação no exercício do controle externo, sendo, portanto, considerado como detentor de um perfil crítico advindo do contato direto com as dificuldades de realização das auditorias, bem como o implemento de soluções de TI delas advindas.

A amostra, formada por 98 servidores que responderam ao questionário enviado, retratou a proporcionalidade observada na distribuição dos cargos na população, representando

aproximadamente 18% do seu total. Foi elaborada segundo critérios de tipicidade e acessibilidade, sendo classificada como uma amostragem não probabilística por conveniência. Para Vergara (2007) a tipicidade representa a opinião do pesquisador acerca de quais seriam os elementos considerados representativos da população-alvo, enquanto a acessibilidade se caracterizaria pela facilidade de acesso.

Foram utilizados na análise dos dados métodos da estatística descritiva e tabulação cruzada. Para Levine. et al. (2008, p. 3) a estatística descritiva “é o ramo da estatística que coleta, sintetiza e apresenta dados”. A tabulação cruzada “consiste na contagem das frequências que ocorrem juntamente em dois ou mais conjuntos de categorias”, (GIL, 2006, p. 171). A análise foi realizada com o auxílio do aplicativo estatístico SPSS - *Statistical Package in Social Science*, versão 16.0 para Windows.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Este tópico tem por objetivo apresentar, de maneira descritiva, os dados obtidos com a pesquisa. Observa-se no gráfico 1, quanto ao gênero, que a ala masculina representou 73,5% do total, demonstrando uma assimetria na participação dos homens em relação às mulheres, que representaram 20,4% do total de respostas obtidas, uma vez que a determinação do gênero deixou de ser respondida por 6,1% da amostra analisada.

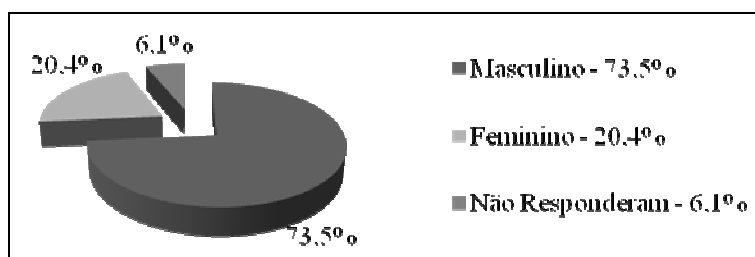


Gráfico 1: Gênero dos respondentes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A tabela 1 apresenta a distribuição dos respondentes por cargo, evidenciando que 71,4% da amostra foi formada dentre auditores e técnicos de auditoria, ficando os demais 28,6% distribuídos entre os cargos de inspetores, técnicos de inspeção, analistas, programadores e auditores da área de saúde. A distribuição observada na amostra retrata com boa precisão a proporcionalidade dos cargos existente na população, uma vez que esta é formada por 71,93% de Auditores e Técnicos de Auditoria e 28,07% dos demais cargos. A distribuição dos respondentes estratificada em quatro faixas etárias pré-definidas, evidencia que a maioria, representada por 63,3% dos respondentes, encontra-se na faixa entre 41 a 50 anos. Outro dado que se demonstra relevante é a baixa representatividade dos respondentes na faixa etária mais jovem, entre 20 a 30 anos, uma vez que apenas 2 (dois) respondentes, representando 2% do total, se enquadraram na primeira faixa.

Cargo	20 a 30		31 a 40		41 a 50		> 50		N/R*	%	Total	%
		%		%		%		%				
Auditor	2	2,0%	11	11,2%	25	25,5%	0	0,0%	2	2,0%	40	40,8%
Téc. de Audit.	0	0,0%	6	6,1%	20	20,4%	3	3,1%	1	1,0%	30	30,6%
Inspetor	0	0,0%	4	4,1%	5	5,1%	0	0,0%	0	0,0%	9	9,2%
Téc. Inspeção	0	0,0%	0	0,0%	7	7,1%	0	0,0%	1	1,0%	8	8,2%
Analista	0	0,0%	2	2,0%	3	3,1%	1	1,0%	0	0,0%	6	6,1%
Programador	0	0,0%	2	2,0%	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	3,1%
Auditor Saúde	0	0,0%	1	1,0%	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	2,0%
Total	2	2,0%	26	26,5%	61	63,3%	4	4,1%	4	4,1%	98	100,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

A tabela 2 demonstra o perfil acadêmico dos respondentes quanto a sua distribuição por cursos, sendo observada a ocorrência de 11 cursos distintos. Dentre estes, o curso de Ciências Contábeis foi o que apresentou a maior representatividade, significando 28,6% da amostra. Na sequência, seguiu-se o curso de Engenharia, com 24,5%, e o de Direito, com 18,4% da amostra. Os dados tabulados apresentam-se totalizados por formação acadêmica, indicando que a amostra distribui-se em três áreas, Especialização, com 42,9%, Graduação, com 35,7%, e Mestrado com 21,4%.

Curso	Graduação	%	Especialização	%	Mestrado	%	Total	%
Administração	2	2,0%	7	7,1%	4	4,1%	13	13,3%
Arquitetura	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%	1	1,0%
Ciência da Computação	0	0,0%	4	4,1%	2	2,0%	6	6,1%
Ciências Contábeis	10	10,2%	8	8,2%	10	10,2%	28	28,6%
Ciências Sociais	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,0%
Direito	4	4,1%	11	11,2%	3	3,1%	18	18,4%
Economia	2	2,0%	1	1,0%	0	0,0%	3	3,1%
Enfermagem	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%	1	1,0%
Engenharia	14	14,3%	9	9,2%	1	1,0%	24	24,5%
Letras	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,0%
Medicina	0	0,0%	0	0,0%	1	1,0%	1	1,0%
Não Responderam	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,0%
Total	35	35,7%	41	42,9%	21	21,4%	98	100,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

No segundo bloco, com dados apresentados na Tabela 3, foi coletada a percepção dos entrevistados acerca dos principais questionamentos relacionados ao tema, identificados a partir de evidências encontradas na revisão da literatura.

A primeira pergunta objetivou avaliar o grau de concordância ou discordância em relação à seguinte afirmação: “O combate à fraude e à corrupção na administração pública constitui uma das principais atribuições pela qual os Tribunais de Contas serão cobrados pela sociedade”. Vê-se pelas respostas que 96,94% dos entrevistados demonstraram algum grau de concordância com esta afirmação, sendo que 77,55% indicaram concordar completamente. A média aritmética das respostas, que atingiu o índice de 4,704, indica que, na opinião dos respondentes, o combate à fraude e à corrupção deve figurar entre as atribuições prioritárias dos Tribunais de Contas com vistas à satisfação de uma exigência advinda da sociedade. Cardoso (2008), em pesquisa realizada entre profissionais de controle externo e interno da Administração Pública Federal, evidenciou *in casu* que 55,1% dos respondentes afirmaram que o combate à fraude não era o foco central de suas atividades de controle. Neste contexto de busca da legitimidade de suas ações pela sociedade, devem os Tribunais de Contas envidar esforços que transcendam a pura identificação do erro em seu aspecto formal, sendo mister aperfeiçoar métodos e técnicas de combate à fraude e às estruturas criadas para a sua realização. Corroborando com estes entendimentos, o TCE/PE definiu como meta sua numa visão de futuro: “Ser identificado pela sociedade como instrumento efetivo na melhoria da gestão pública, na defesa do interesse social e no combate à corrupção”.

Já em relação à segunda pergunta, na qual é questionado se “o corpo fiscalizador dos Tribunais de Contas dispõe dos poderes e instrumentos necessários ao adequado exercício das suas atividades fiscalizadoras”, as respostas demonstram que, embora 56,12% dos respondentes tenham demonstrado algum grau de concordância com a afirmação, a média das respostas 3,073, não permite a indicação de uma tendência de concordância ou discordância, visto que posicionou-se muito próxima ao ponto de indiferença quanto à pergunta realizada.

Quando questionado se as ações de combate à corrupção são integradas entre os TC's e os demais órgãos fiscalizadores, vê-se mais uma vez a indefinição de opiniões, visto que a média posiciona-se em 2,561, valor situado entre a indicação de discordância parcial (2) e a indiferença (3). Ressalte-se que o TCE/PE foi pioneiro junto com o MPPE (Ministério Público Estadual de Pernambuco) no Brasil pela formulação de um programa de ação integrada executado durante o período eleitoral, entre julho e dezembro de 2000, denominado OPERAÇÃO ELEIÇÕES. A relevância da necessidade de uma maior integração nas ações implementadas pelos órgãos fiscalizadores ficou clara na citação dos requisitos necessários para uma ação eficaz dos TC's no combate à corrupção, última pergunta do questionário, sendo apontado como o principal requisito com 46 citações.

A quarta pergunta, na qual foi questionado se os Tribunais de Contas deveriam fomentar o desenvolvimento de pesquisa-empírica aplicada à auditoria de dados eletrônicos no setor público objetivando a detecção de fraudes estruturadas, obteve a maior resposta média, 4,814, indicando um forte grau de concordância dos respondentes em relação a essa necessidade de pesquisa. Os dados evidenciaram que 97,96% dos respondentes concordaram com esta iniciativa, sendo que destes, 82,65% concordaram totalmente. A esse respeito, ressalta-se que o TCE/PE, em convênio firmado no quarto trimestre de 2010 com a UFPE, criou o Núcleo Interinstitucional de Pesquisa em Auditoria Digital – NIPAD, com esse objetivo.

Na quinta pergunta buscou-se a opinião do corpo técnico a respeito da necessidade de estruturação de uma unidade orgânica no âmbito dos Tribunais de Contas para atuar especificamente na auditoria de fraude estruturada. 86,73% dos respondentes concordaram em algum grau com esta afirmativa, sendo que 59,18% concordaram completamente com esta necessidade, posicionando-se a média das respostas (4,371) na região de concordância (>3 e <=5), aproximando-se mais da concordância plena. Sensível a esta realidade, qual seja: a atuação de grupos organizados contra o erário, o TCE/PE criou em 2001 o primeiro grupo de inteligência em Tribunais de Contas no Brasil. Atualmente o grupo, denominado Assessoria de Pesquisa e Inteligência – ASPIN, cumpre prioritariamente, a produção de conhecimento acerca de fraudes estruturadas, utilizando-se para tal do mapeamento e detecção de similitudes quanto ao *modus operandi* observado na realização de desvios de recursos públicos.

Uma das justificativas para a criação de unidades específicas para atuar na auditoria de fraudes estruturadas encontra-se na sexta pergunta, onde se questiona acerca das limitações de escopo atualmente existentes nos tipos processuais do TCE/PE. Para 88,78% dos respondentes, que concordam em algum grau com a afirmativa, as atuais limitações processuais prejudicam a detecção da atuação de grupos organizados uma vez que restringem a atuação da auditoria à gestão de um único jurisdicionado em um exercício específico.

Dando continuidade, fez-se um questionamento básico na sétima pergunta acerca da integridade e tempestividade das informações disponíveis para a análise das auditorias. A média obtida das respostas (2,041) posicionou-se praticamente no ponto de discordância parcial. Para 75,51% dos respondentes houve algum grau de discordância quanto a disponibilização, íntegra e tempestiva, das informações necessárias à realização deste tipo específico de auditoria. O TCE/PE fez convênios com outros órgãos e entidades, a exemplo da Receita Federal do Brasil – RFB, cujo objeto permitiu o acesso dos seus técnicos aos dados cadastrais do CPF e CNPJ.

Finalmente averiguou-se a opinião dos respondentes acerca da existência de aplicativos e ferramentas de TI disponibilizados com o propósito de auxiliar o corpo técnico na detecção de fraudes estruturadas. Não obstante 47,96% dos respondentes terem concordado parcialmente com esta afirmativa, a média obtida das respostas (3,082) posicionou-se muito próxima ao ponto de indiferença que é igual a 3. O desvio padrão de 1,207, que foi o segundo maior, também corrobora com a indefinição de uma tendência para as repostas.

Tabela 3 - Resumo dos Dados da 2ª Parte do Questionário - Perguntas 1 a 8

Pergunta	Méd.	Des. Pad.	Disc. Completamente		Disc. Parcialmente		Indiferente		Concordo Parcialmente		Conc. Completamente		Não Responderam		Total	
	X	σ	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%
O combate à fraude e à corrupção na administração pública constitui uma das principais atribuições pela qual os Tribunais de Contas serão cobrados pela sociedade.	4,704	0,677	1	1,02%	2	2,04%	0	0,00%	19	19,39%	76	77,55%	0	0,00%	98	100%
O corpo fiscalizador dos Tribunais de Contas dispõe dos poderes e instrumentos necessários ao adequado exercício das suas atividades fiscalizadoras.	3,073	1,172	10	10,20%	30	30,61%	1	1,02%	53	54,08%	2	2,04%	2	2,04%	98	100%
As ações de combate à corrupção praticadas pelos Tribunais de Contas são integradas entre si e aos demais órgãos que compõem o sistema de combate à corrupção (MPPE, MPF, CGU, RFB, PF e PC).	2,561	1,309	25	25,51%	34	34,69%	3	3,06%	31	31,63%	5	5,10%	0	0,00%	98	100%
Os Tribunais de Contas deveriam fomentar o desenvolvimento de pesquisa-empírica aplicada à auditoria de dados eletrônicos no setor público objetivando a detecção de fraudes estruturadas.	4,814	0,464	0	0,00%	1	1,02%	0	0,00%	15	15,31%	81	82,65%	1	1,02%	98	100%
A identificação, mapeamento e coibição da atuação de organizações criminosas na administração pública, requer a estruturação de uma unidade orgânica no âmbito dos Tribunais de Contas que atue especificamente na auditoria de fraudes estruturadas e que concentre o cruzamento de informações de diferentes fontes.	4,367	0,957	2	2,04%	5	5,10%	6	6,12%	27	27,55%	58	59,18%	0	0,00%	98	100%
As limitações de escopo (jurisdicionado e exercício) constantes nos atuais tipos processuais (prestação de contas, auditoria especial, etc.) prejudicam a detecção da atuação e mapeamento de organizações criminosas quanto ao cometimento de fraudes estruturadas no âmbito dos Jurisdicionados do TCE/PE.	4,306	0,968	2	2,04%	7	7,14%	2	2,04%	35	35,71%	52	53,06%	0	0,00%	98	100%
As informações disponíveis acerca dos jurisdicionados do TCE/PE são integras e tempestivas, prestando-se à realização de auditorias de fraude estruturada.	2,041	1,166	41	41,84%	33	33,67%	5	5,10%	17	17,35%	2	2,04%	0	0,00%	98	100%
Existem aplicativos e ferramentas de TI que estão sendo utilizados de forma institucional pelo corpo técnico do TCE/PE na detecção e combate à fraude estruturada.	3,082	1,207	13	13,27%	23	23,47%	10	10,20%	47	47,96%	5	5,10%	0	0,00%	98	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados da Pesquisa.

A última pergunta do questionário solicitou dos respondentes a indicação de até 3 (três) requisitos considerados prioritários para uma ação eficaz dos Tribunais de Contas no combate a corrupção. Ao todo foram indicados 266 requisitos, sendo estes agrupados por tópicos conforme a similaridade das respostas. Apresentam-se abaixo, em ordem decrescente de quantidades, os 10 (dez) tópicos principais, os quais agruparam 74,44% das sugestões dos respondentes.

Ação integrada com outros órgãos de fiscalização - 46 citações

Em primeiro lugar no quantitativo de citações, sendo referenciado por 46,94% dos respondentes, ficou a necessidade por parte dos Tribunais de Contas de promover uma ação integrada com outros órgãos e entidades fiscalizadoras.

Desenvolvimento de ferramentas de TI - 35 citações

Na sequência, citado por 35,71% dos respondentes, foi indicada a necessidade de desenvolvimento de aplicativos e soluções de TI como forma de se elevar o nível de automação de análises e conferências dos dados, com reflexos na produtividade, ampliação e aprofundamento das análises realizadas pelos Tribunais de Contas.

Acesso aos dados dos fiscalizados - 24 citações

A melhora na eficácia dos Tribunais de Contas requer destas Instituições um maior acesso às informações dos fiscalizados na opinião de 24,49% dos respondentes, sendo este um requisito básico ao desempenho das auditorias.

Atuação tempestiva - 22 citações

Em quarto lugar, citada em 22,45% dos questionários recebidos, foi apontada a necessidade de uma maior agilidade na disponibilização e análise dos dados e documentos encaminhados a estes Tribunais. De fato, as chances de se reparar uma eventual irregularidade praticada por um agente público decaem com o passar do tempo, oscilando desde a inibição da sua ocorrência, mediante sustação do ato em ação cautelar, até à cristalização da situação a bem da segurança jurídica, mediante a prescrição do ato praticado.

Capacitação do corpo técnico - 17 citações

Na sequência, citada por 17,32% dos respondentes, foi ressaltada a necessidade de qualificação técnica do corpo funcional como um dos requisitos à melhoria das ações de combate à corrupção.

Efetiva punição dos responsáveis - 13 citações

A impunidade foi apontada por 13,27% dos respondentes, sendo esta, entretanto, um.

Ampliação dos poderes institucionais - 13 citações

Na sequência, também citado por 13,27% dos respondentes, foi indicada a necessidade de ampliação dos poderes institucionais dos Tribunais de Contas com vistas a dar uma maior eficácia das suas ações.

Minimizar a influência política nos Tribunais de Contas - 12 citações

A influência política nos Tribunais de Contas foi citada em 12,24% dos questionários respondidos.

Processualística específica para a formalização de auditoria de fraude - 8 citações

Para 8,16% dos respondentes a melhoria da eficácia dos TC's requer a formalização de um tipo específico de processo voltado à apuração de fraudes estruturadas.

Desenvolvimento da atividade de inteligência - 8 citações

Finalizando as 10 citações mais frequentes, foi ressaltada, também por 8,16% dos respondentes, a necessidade de criação, desenvolvimento e disseminação da atividade de inteligência no âmbito dos Tribunais de Contas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi elaborada com o propósito de analisar a visão do Corpo Técnico do TCE/PE acerca dos requisitos para uma ação eficaz quanto à atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção.

As informações coletadas evidenciaram um alto grau de relevância atribuída a ação do controle externo como co-responsável no processo interinstitucional de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública, visto que 96,94% dos entrevistados demonstraram algum grau de concordância com esta afirmação, dos quais 77,55% concordaram completamente, consolidando a opinião de que os Tribunais de Contas serão cobrados pela sociedade quanto ao desempenho dessa ação. Pondo-se agora o foco na integração das ações de combate à corrupção, viu-se que a baixa integração entre os Tribunais de Contas, e destes com outros órgãos e entidades fiscalizadoras, foi apontada como sendo o principal elemento inibidor de uma maior eficácia das ações de combate à fraude estruturada.

A necessidade de se produzir um maior conhecimento acerca da atuação dos grupos organizados envolvidos na prática de desvios de recursos públicos, na opinião de 86,73% dos respondentes, requer a estruturação de uma unidade orgânica específica no âmbito dos Tribunais de Contas para atuar na realização de auditorias de fraude estruturada. Para tanto, na opinião de 88,78 % dos respondentes, faz-se necessário romper com as atuais limitações de escopo existentes nos tipos processuais, visto que delimita a atuação das equipes fiscalizadoras a análise da gestão de um único jurisdicionado para um exercício específico, dificultando com isso o mapeamento e detecção de similitudes quanto ao *modus operandi* praticado por eventuais grupos organizados na prática de desvios dos recursos públicos.

Na opinião de 75,51% dos respondentes, que demonstraram algum grau de discordância quanto à sétima afirmativa do questionário, devem os Tribunais de Contas atentarem para a melhoria da qualidade e celeridade com que as informações são disponibilizadas ao seu corpo fiscalizador, sendo este um requisito básico para a realização de auditorias de fraude estruturada. Como alternativa à problemática anteriormente evidenciada, foi indicado pelos respondentes a real necessidade de desenvolvimento de ferramentas e aplicativos de TI que contribuam mediante o processo de automação de rotinas, conferências dos dados e identificação de desvios. Para tanto, na opinião de 97,96% dos respondentes, devem os Tribunais de Contas fomentarem o desenvolvimento de pesquisa-empírica aplicada à auditoria de dados eletrônicos objetivando a detecção de fraudes estruturadas.

Na opinião do corpo técnico do TCE/PE os principais requisitos para uma ação eficaz no combate à corrupção são: Ação integrada com outros órgãos de fiscalização (46,94%); Desenvolvimento de ferramentas de TI (35,71%); Acesso aos dados dos fiscalizados (24,49%); Atuação tempestiva (22,45%); Capacitação do corpo técnico (17,32%); Efetiva punição dos responsáveis (13,27%); Ampliação dos poderes institucionais (13,27%); Minimizar a influência política nos Tribunais de Contas (12,24%); Processualística específica para a formalização de auditoria de fraude (8,16%) e Desenvolvimento da atividade de inteligência (8,16%).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. *Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*. Revista do TCU, Brasília, Ano 35, N. 105, p. 17-28, jul./set. 2005.

AMARO, Ana; PÓVOA, Andreia; MACEDO, Lúcia. A arte de fazer questionários. Disponível em: <www.jcpaiva.net/getfile.php?cwd=ensino/cadeiras/metodol/20042005/894dc/f94c1&f=a9308>. Acesso em: 03 out. 2010.

BEUREN, Ilse Maria. et al. *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática*. 3ª ed. São Paulo. Atlas, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir

hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, 07 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em 11 de Setembro de 2010.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referencia. Brasília: MP, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro_brasil/publicacoes/081016_PUB_prevencao.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2011.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, p. 1-12, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em 21 de fevereiro de 2011.

BRÜNING, Raulino Jacó. Corrupção: causas e tratamento. 1997. 147 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Instituída com a finalidade de investigar fatos relacionados à pirataria de produtos industrializados e à sonegação fiscal. 2004. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpipirat/relatoriofinal.pdf>> Acesso em 19 dez. 2010.

CARDOSO, Fernando Nazareth. Contabilidade Forense no Brasil: incipiência ou insipiência? 2008. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis.

CHIZZOTTI, A. A Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. São Paulo: Cortez, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GRATERON, Ivan Ricardo G. Auditoria de Gestão: Utilização de indicadores de gestão no setor público. Caderno de Estudos, São Paulo, FIPECAFI, nº. 21 – Mai a Ago, 1999. Disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/cadernos/completos/cad21/auditoria.pdf>>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2011.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. Método e técnica de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1974.

INSTITUTO RUI BARBOSA, Pesquisa sobre Tribunais de Contas do Brasil: A Percepção do Corpo Deliberativo. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/irb/arquivos/tab105/Pesquisa%20IRB.pdf>. Acesso em 21 de Fevereiro de 2011.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas. Petrópolis: Vozes, 1973.

LEVINE, David M; STEPHAN, David F; KREHBIEL, Timothy C; BERENSON, Mark L. Estatística: Teoria e Aplicações. Tradução Teresa Cristina Padilha de Souza. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008;

MERRIAM, S.B. The design of qualitative research. In: _____. Qualitative Research and Case study Applications in Education. San Francisco: Allyn and Bacon, 1998.

MOVIMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO ELEITORAL - MCCE. Campanha Ficha Limpa contra a candidatura de políticos em débito com a Justiça. Disponível em <http://www.mcce.org.br/node/125>. Acesso em 11 de setembro de 2010.

PETER, Maria da Glória Arrais e MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Manual de Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 2003.

PRESTES, M. L. M. A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos, da escola à academia. 2 ed. São Paulo: Rêspel, 2003.

RABELO JÚNIOR, Walter Martins; COSTA, José Isidoro de Freitas. O Tribunal de Contas no Sistema de Combate à Corrupção: Instrumentos de Fiscalização e Meios de Prova. In: *O Tribunal de Contas no sistema de combate à corrupção: instrumentos de fiscalização e meios de prova: monografias vencedoras*. Recife: Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, 2009. Cap. 1, ano 3, p. 7-49.

ROCHA, Arlindo Carvalho e QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. Auditoria Governamental: uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão. Curitiba: Juruá, 2008.

RUIZ, J. Á. Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SANT'ANNA, Affonso Romano de. Crônica & Corrupção. *O Globo On Line – Jornal de Poesia* – ed. de 11.jun.2005. Disponível em <<http://www.revista.agulha.nom.br/aromano06e.html>>. Acesso em 20 de Janeiro de 2011.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Moacir Marques da. Curso de Auditoria Governamental: de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria Pública aprovadas pela INTOSAI. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 11, N. 30. Fev. 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Página institucional na

Internet. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br>>. Acesso em 20 de dezembro de 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.