



PANORAMA DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bruno Magalhães D'Abadia
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

NOVEMBRO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Este estudo visa apresentar um panorama da atual situação do Brasil no que se refere à transparência na administração pública e à avaliação das políticas públicas, especialmente no que tange à participação e à responsabilidade do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União (TCU) nesse processo.

Serão analisados os aspectos constitucionais e legais que permeiam o exercício das funções de controle pelos órgãos aos quais essa função foi atribuída. Igualmente, será feita uma análise crítica da corrente atuação dessas instituições e como elas estão contribuindo para a melhoria do desempenho das políticas públicas no Brasil.

Especificamente, será dada ênfase ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União e na sua evolução recente; à atuação da Controladoria Geral da União, como principal representante do controle interno no Brasil, e em como este órgão poderia se fazer mais efetivo na melhoria da qualidade da gestão pública; e à participação do Congresso Nacional, por meio de suas Casas, na fiscalização dos atos do Poder Executivo.

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



PANORAMA DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bruno Magalhães D'Abadia

O presente trabalho visa apresentar um panorama da atual situação do Brasil no que se refere à transparência na administração pública e à avaliação das políticas públicas, especialmente no que se refere à participação e à responsabilidade do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Sistemas de Controle Interno nesse processo.

O ordenamento jurídico em vigor no Brasil, começando pela Constituição Federal de 1988, estabelece um sistema de controle, prestação de contas e acesso à informação que na teoria assegura elevada transparência à atuação dos agentes públicos, sejam eles técnicos ou políticos. No entanto, na prática, o que se percebe é a extrema preocupação com os procedimentos formais, enquanto os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade têm sido relegados a segundo plano dentro desse sistema.

1. CONTROLE EXTERNO E TCU

Começamos, pois, pelo arcabouço normativo que permeia esse sistema. A Constituição Federal assegura ao Poder Legislativo (Congresso Nacional) a titularidade do controle externo, conforme disposto em seu art. 70, ao mesmo tempo em que prevê a existência de um sistema de controle interno para Cada Poder. Além disso, o art. 71 determinou que esse Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, e elencou as competências deste Tribunal atreladas à atividade. Vejamos o texto constitucional na íntegra:

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;



V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.



§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Notemos que o parágrafo único do art. 70 determina que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”. Esse dispositivo constitucional é suficiente para garantir que todo e qualquer gestor público pode ser cobrado por seus atos de gestão que envolvam o patrimônio ou o erário público.

Baseando-se nos dispositivos acima transcritos, a doutrina majoritária costuma denominar de controle externo técnico aquele exercido pelo TCU, enquanto seria político o controle externo exercido pelo Congresso Nacional. De fato, o que se vê na prática confirma a nomenclatura teórica, uma vez que o TCU atua independentemente das composições das Casas Legislativas e do partido na Presidência da República, por meio do julgamento de contas dos gestores e das fiscalizações que realiza, visando zelar pela boa aplicação do dinheiro público.

Aqui convém destacar que o TCU atua primordialmente por meio de duas frentes: julgamento de contas e fiscalizações. De fato, existem outras formas pelas quais o controle externo é exercido pelo TCU, no entanto, as formas acima indicadas se destacam como as principais dentro da atuação do Tribunal.

No que se refere ao julgamento de contas, o TCU atua julgando as contas ordinárias dos gestores discriminados no parágrafo único do art. 70 da CF, bem como as tomadas de contas especiais, quando o responsável incorrer em omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º da Lei nº 8.443/1992, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, na prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário.

O julgamento das contas ordinárias é feito anualmente pelo TCU. Para tanto, a cada exercício financeiro o Plenário do TCU aprova Decisão Normativa, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, além dos conteúdos e procedimentos desses processos. Assim, resta



claro que todos os jurisdicionados ao Tribunal estão sujeitos a terem suas contas julgadas anualmente, mas nem todos as terão. Destaque-se que o TCU, por meio da sua unidade técnica, se vale de critérios de risco, materialidade e relevância para a definição anual daquelas contas que serão julgadas.

Já no que se refere às tomadas de contas especiais, sua instauração deve ser realizada pela autoridade competente do próprio órgão ou entidade jurisdicionada, em face das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou contribuíram para o dano ao erário, depois de esgotadas as medidas administrativas internas intentadas para a recomposição do erário. Nesse caso, ainda que a instauração seja realizada pela autoridade competente, ela pode ter decorrido da iniciativa própria dessa autoridade, de recomendação dos órgãos de controle interno ou por determinação do próprio TCU.

Uma vez instaurada a TCE, ela deve ser posteriormente remetida ao TCU, onde será instruída e posteriormente julgada.

Desse julgamento de contas, ordinárias ou especiais, sairá a decisão por sua regularidade, irregularidade ou regularidade com ressalvas. No caso das contas consideradas irregulares, ao seu gestor é imputado o respectivo débito e/ou multa, o que constitui título executivo extrajudicial. Além disso, o julgamento das contas irregulares ainda pode ensejar a aplicação de outras sanções, tais como: declaração de inidoneidade do particular para licitar ou contratar com a administração; declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública; inclusão no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin); comunicação ao Ministério Público Federal e solicitação do arresto de bens para garantir o ressarcimento. Além disso, o julgamento das contas pela irregularidade também apresenta, como consequência, a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar na lista de inelegíveis.

Retornando às principais formas de atuação do TCU, tratemos, pois, das fiscalizações. Como forma de organizar o seu trabalho, o TCU elabora, com periodicidade bianual, Plano de Controle Externo, o qual deve orientar suas ações de controle externo, em consonância com o plano estratégico e as diretrizes definidas. Este plano deve ser aprovado pelo Plenário da Casa, em conformidade com o que dispõe o art. 15 do seu Regimento Interno.

Além disso, existe ainda o Plano de Fiscalização que deve estar articulado



com o Plano de Controle Externo. Este Plano visa guiar as auditorias, os acompanhamentos e os monitoramentos a serem realizados pelo TCU. Ele não estabelece previamente quais as fiscalizações serão realizadas, mas busca coordenar as ações a fim de que o Tribunal possa agir de forma sistemática na avaliação de políticas públicas, tendo quase sempre propostas temáticas como seu norte. Na definição específica de quais fiscalizações serão realizadas, o TCU permanece realizando as avaliações de risco, materialidade e relevância, sempre considerando as diretrizes e objetivos estabelecidos no Plano de Fiscalização.

Como exemplo da atuação temática do TCU por meio das suas fiscalizações, podemos citar a organização da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal em Coordenações Gerais de Controle Externo nas seguintes macroáreas: Social, Estado, Desenvolvimento Nacional e Infraestrutura. Cada uma dessas coordenações é formada por Secretarias de Controle Externo com a “clientela” ainda mais específica, por exemplo: Saúde, Educação, Fazenda, Meio Ambiente, Defesa, Infraestrutura Elétrica e etc.

Assim, resta claro que o TCU dispõe de todas as prerrogativas constitucionais, legais, financeiras e organizacionais para o bom exercício da atividade de controle externo, e assim tem sido percebido.

No entanto, no que se refere primordialmente aos resultados alcançados, ainda existem poucas formas de se aferir os efeitos decorrentes da atuação do TCU. Isso ocorre em grande escala porque é difícil mensurar os efeitos da própria expectativa de controle dos gestores públicos, que tendem a pautar seus atos também pela “possibilidade” de serem fiscalizados pelo Tribunal a qualquer momento. Fora isso, mesmo os benefícios quantificáveis são questionáveis, já que não são tidos como benefícios os valores que de fato retornaram aos cofres públicos após a atuação do TCU, mas sim aqueles que potencialmente retornarão aos cofres públicos, dadas as decisões do Tribunal pela irregularidade do dispêndio realizado.

Assim, em relação especificamente ao TCU, mais do que se preocupar com a implementação de um possível controle sobre o Tribunal, visando averiguar se suas atividades administrativas, como licitações e contratos, estão dentro da legalidade que o próprio TCU cobra de seus jurisdicionados, o mote principal referente à atuação desse órgão de Estado deveria ser sobre a forma como os Ministros do Tribunal aferem o desempenho dessa Casa e como podem ser concebidos dispositivos legais que amarrem com relativa segurança a atuação da



área técnica do TCU em busca de ganhos demonstráveis, para o Congresso Nacional e para os cidadãos, visando coibir principalmente a realização de fiscalizações desnecessárias, com pouco fundamento prático, mas que inflam os números apresentados como indicadores da atuação do TCU.

É bom que se diga que, nesse sentido, o TCU tem buscado atuar de forma mais colaborativa com os órgãos e entidades jurisdicionados, abandonando um pouco o velho controle repressivo de legalidade e adotando formas mais inteligentes de controle prévio e concomitante, tendo por foco a gestão e a obtenção de resultados pelas políticas públicas executadas pelo Governo. O Tribunal constantemente chama a atenção para essa nova vertente de atuação, considerando mais o desempenho do que unicamente a legalidade dos atos praticados, indicando que agora a governança é seu principal objeto.

No entanto, ainda é preciso bastante cuidado com essa nova linha de atuação do órgão. Primeiro porque o Tribunal foi constitucionalmente criado para garantir a lisura na aplicação dos dinheiros públicos, ainda que para isso a Carta Magna tenha previsto também a análise de eficiência, eficácia e economicidade. Em segundo, é preciso que esteja muito bem desenhada a atuação do TCU sobre a gestão pública e seu desempenho, sob o risco de que o Tribunal faça mero acompanhamento dos atos, com recomendações e alertas pouco úteis à atuação dos gestores, usando para isso recursos humanos e materiais de elevado custo.

2. CONTROLE INTERNO E TRANSPARÊNCIA

Além da atuação do TCU, como principal agente do controle externo, não podemos nos esquecer do controle interno. O próprio art. 70 da Constituição Federal prevê que cada um dos Poderes Constituídos terá um sistema próprio de controle interno. No âmbito da União, esses sistemas de controle interno são representados principalmente pela Controladoria Geral da União (Poder Executivo), Conselho Nacional de Justiça (Poder Judiciário, vide ADIN n. 3.367-DF) e pelas Secretarias de Controle Interno do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Poder Legislativo).

O art. 74 da Constituição Federal dispõe sobre esses sistemas de controle interno:



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.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Como pode ser percebido, muitas das finalidades do controle interno se confundem com aquelas do controle externo, ou seja, zelar pela legalidade e pela legitimidade da aplicação dos recursos públicos e pela regularidade dos atos praticados pelos gestores públicos. Porém, grande parte da doutrina defende que o controle interno deveria possuir foco mais voltado ao desempenho do setor público.

Veja-se que o inciso I do art. 74, acima transcrito, delega ao sistema de controle interno a função de avaliar o cumprimento de metas, ao mesmo tempo em que o inciso II, do mesmo artigo, determina que o controle interno avalie os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal. Assim, nossa interpretação é de que o controle interno deveria sim



auxiliar o controle externo na verificação da legalidade e da legitimidade da gestão dos recursos públicos, porém, deveria privilegiar as ações de melhoria do desempenho e da qualidade da gestão pública, buscando gerar melhores resultados para as políticas públicas.

Infelizmente, não parece ser essa a realidade atual. O exercício de observação constante da atuação dos órgãos de controle interno indica que parece haver predileção pelos processos de controle e fiscalização que avaliam a legalidade das ações em detrimento daqueles focados no desempenho. Talvez por parecer mais tangível à população, as ações de controle de legalidade, inclusive no combate à corrupção, são dominantes nos sistemas de controle interno.

Quanto a isso, é difícil elencar propostas específicas, uma vez que cada Poder possui seu próprio sistema de controle interno com suas características próprias. No entanto, em linhas gerais, acreditamos que a sobreposição de funções entre o controle externo e o controle interno, ambos com foco na regularidade dos atos de gestão, configura ineficiência na utilização dos recursos humanos e financeiros alocados a esses órgãos. Ao mesmo tempo, temos observado que é crescente a preocupação entre os especialistas com a eficiência da gestão pública, em face da necessidade premente de se rever o nível dos gastos públicos no Brasil, em especial dos gastos de custeio da máquina pública. Em resumo, acreditamos que é profícuo o debate sobre o tema e que dessa discussão podem resultar proposições que melhorem os sistemas de controle interno.

Em termos organizacionais, cabe destacar que o principal órgão de Controle Interno do país é a Controladoria Geral da União (CGU), que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Governo Federal. A CGU é a principal representante do controle interno porque o Poder Executivo Federal concentra o maior orçamento do país ao mesmo tempo em que é o principal responsável pela execução de políticas públicas no Brasil.

O Sistema Federal de Controle Interno (SFC) foi criado e estruturado inicialmente pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, no bojo da aprovação de leis que confirmavam os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e buscavam dar maior disciplina às finanças públicas. A mesma lei que criou o SFC também criou os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal.

Posteriormente, em 2003, foi criada a CGU, conforme descrito abaixo



no excerto retirado da página do próprio órgão:

Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal.

Em 2003, a lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do novo órgão, as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31 – que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Antes da Lei 10.683, as atividades de controle interno e de ouvidoria já eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria Geral da União (OGU), respectivamente. Essas duas unidades, antes vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU), passaram a ser vinculadas à então Corregedoria-Geral da União em 28 de março de 2002, com a publicação do Decreto nº 4.177.

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

Mais recentemente, com o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, novas mudanças institucionais foram realizadas para adequar a atuação da Controladoria aos novos desafios que surgiram longo dos anos, e a SPCI passa a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que dispendo de uma



estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção.

Como visto acima, a evolução da CGU confirma a impressão que manifestamos anteriormente: seu foco tem sido cada vez mais o combate e a prevenção à corrupção do que a análise e a proposição de soluções para a melhoria do desempenho dos programas executados pelo setor público.

De nossa parte, reiteramos a discordância do foco adotado pela CGU. Ainda que tendo se mostrado de grande valia nas ações de combate à corrupção que realizou ou em que esteve presente, entendemos que a CGU não dispõe das mesmas prerrogativas e ferramentas da Polícia Federal e do Ministério Público para efetivamente atuar sobre a corrupção. Os meios de que dispõe o órgão para averiguar a legalidade da gestão dos recursos públicos não permitem diferenciar a má gestão da corrupção, não permitem identificar desvios de recursos ou a obtenção de vantagens indevidas pelo gestor. Para isso, seriam necessários dispositivos investigatórios mais contundentes como o são os inquéritos policiais ou os pedidos de quebra de sigilos bancários e/ou fiscais.

Assim sendo, concluímos pela impropriedade do modelo adotado, uma vez que se perde a oportunidade de ter um órgão com status ministerial que promova a eficiência da administração pública federal, ao mesmo tempo em que não se consegue um efetivo combate à corrupção, mesmo porque é extremamente limitada a capacidade de um órgão administrativo subordinado à hierarquia típica do Poder Executivo de identificar ocorrências de corrupção, uma vez que os superiores desse órgão são de livre escolha do chefe do Governo Federal e é inegável a probabilidade de ingerência política em sua atuação.

Ainda em relação à CGU, cabe mencionar que o órgão é o responsável por monitorar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Esta lei regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público. Entidades privadas sem fins



lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Também no mesmo sentido, convém destacar que a CGU é responsável por manter o chamado Portal da Transparência. Este sítio eletrônico foi criado em função do disposto na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Esta lei complementar alterou a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo a própria página eletrônica do Portal da Transparência, essas são as informações nele disponibilizadas:

- Informações sobre Transferências de Recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão);

- Informações sobre Gastos Diretos do Governo Federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal;

- Informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira das com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento;

- Informações sobre Receitas previstas, lançadas e realizadas pelo



Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente;

- Informações sobre Convênios registrados no SIAFI e no SICONV firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;

- Informações sobre a lista de Empresas Sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas;

- Informações sobre cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal;

- Informações sobre Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem Páginas de Transparência Pública próprias;

- Informações sobre Participação e Controle Social;

- Informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;

- Páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

Em 2014, a Universidade de Brasília elaborou pesquisa de avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal, cujo relatório está disponibilizado no próprio sítio eletrônico do Portal da Transparência. O relatório foi elaborado por Carlos Marcos Batista e Felipe Ribeiro Freire. Abaixo estão transcritas e/ou resumidas algumas das conclusões da pesquisa.

- Acerca da frequência com que encontram as informações que procuram no Portal, 70% do acesso profissional as encontram sempre ou na maioria das vezes, enquanto que essa proporção é



de 54% para o perfil cidadão e de 44% para o perfil acadêmico. Uma possível explicação é que os usuários que o acessam para fins profissionais são mais familiarizados com o Portal, considerando também que a sua frequência de acesso é mais elevada.

- Sobre a compreensão das informações disponibilizadas no Portal, 73% do acesso profissional considera muito fácil ou fácil compreendê-las. No caso do acesso cidadão, essa proporção foi de 65% e para o perfil acadêmico, de 63%.
- Em relação às informações mais difíceis de serem entendidas, os tópicos com as maiores proporções coincidem com as das informações mais difíceis de serem encontradas, a saber: “quanto e em que o governo gasta” (23%), “como e o que o governo compra” (12%) e “quanto e quais empresas ou entidades recebem do governo” (11%).
- Quase 60% dos participantes da pesquisa consideraram que a possibilidade de associar e cruzar dados e informações é uma funcionalidade que falta atualmente ao Portal. As outras funcionalidades possuem proporções mais próximas umas das outras, com destaque para as sugestões de possibilidade de visualização dos gastos públicos em mapas e gráficos, aperfeiçoamento dos mecanismos de busca e disponibilização de mais dados abertos para download.
- Dos entrevistados, 33% sugerem a possibilidade de maior interatividade entre governo e usuários do Portal, de maneira que o Portal se torne mais dinâmico e mais alinhado com as tendências da Web 2.0, além de ser mais uma possibilidade de participação e envolvimento cidadão.
- Em relação a conteúdos que hoje estão fora do escopo do Portal, foram feitas sugestões de publicação de informações de outros Poderes, como de salários, gastos e assiduidade de deputados



federais, estaduais e senadores e gastos e licitações do Poder Legislativo e Judiciário. Outros participantes da pesquisa sugeriram a publicação de todos os gastos estaduais e municipais, endereços de órgãos públicos em cada município, lista da frota municipal de veículos, legislação, projetos de lei e decretos do Poder Executivo, nome dos donos de empresas que recebem dinheiro público, comparação entre a qualidade do gasto público das prefeituras, evolução patrimonial dos governantes e salários de prefeitos, secretários, vereadores municipais, governadores e secretários de Estado. Outras sugestões foram de publicação de estatísticas, tais como taxa de crescimento do país e escolas com maior grau de repetência (por aluno e por município).

De nossa parte, avaliamos bem o Portal da Transparência. Particularmente, no entanto, é bem difícil obter informações consolidadas no Portal. Existe um bom nível de detalhamento das despesas no Portal, porém, quando a intenção da pesquisa é saber como determinada espécie de despesa se comporta para todo o Governo Federal, não é fácil, e às vezes é impossível, obter os valores consolidados.

Especificamente, no que se refere aos valores transferidos pela União aos Estados e Municípios, é fácil encontrar os valores transferidos em função de cada dispositivo constitucional ou legal regulamentador (transferências obrigatórias) ou em função do programa executado (transferências voluntárias) para um Estado ou Município especificamente, entretanto não é possível acessar diretamente o valor total agregado transferido pela União em decorrência de cada um desses dispositivos normativos ou programas governamentais de execução descentralizada. Exemplo: muitas vezes é preciso obter a informação a respeito do valor total repassado pelo Governo Federal em função do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do FUNDEB ou da compensação financeira pela exploração de recursos minerais ou hídricos (royalties). É possível identificar os valores repassados a cada Estado, mas o valor total repassado à soma dos Estados brasileiros não é acessível diretamente pelo Portal, sendo preciso que o usuário registre os valores e faça os cálculos de agregação por sua conta.



3. ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Além das disposições do art. 70 acima transcrito, convém transcrever parte do art. 49 da Constituição Federal:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

.....

Do trecho acima, novamente, resta evidente que o Legislador Constituinte desejou assegurar ao Congresso Nacional (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais para Estados e Municípios, respectivamente) o protagonismo na fiscalização e no controle dos atos administrativos do Poder Executivo (Principal executor das políticas públicas e principal gestor do erário público).

Para tanto, são asseguradas prerrogativas para o exercício dessa fiscalização pelo Congresso Nacional. O art. 50 da CF, por exemplo, assegura à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, competência para convocar Ministro de Estado, ou titulares de órgãos de mesma estatura, para prestarem informações sobre assunto determinado. Isso proporciona ao Poder Legislativo avaliar como está sendo a gestão pública.

No mesmo sentido, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), de acordo com o art. 72 da CF, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. Caso os esclarecimentos não sejam prestados, a comissão pode solicitar o pronunciamento do TCU a respeito e poderá, a seguir, propor ao Congresso Nacional a sustação da despesa realizada.

No entanto, a prática observada no Congresso Nacional revela que a



CMO não tem se voltado à realização de fiscalizações do Poder Executivo, ainda que isso esteja constitucionalmente definido como uma de suas competências. De fato, a CMO tem direcionado todos os seus trabalhos para a discussão e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Mesmo existindo os Comitês de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (CFIS) e de Avaliação das Informações das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), a fiscalização dos atos do Poder Executivo não se fez mais significativa por esse motivo. De fato, esses colegiados se reúnem em poucas ocasiões durante o Período Legislativo e essas reuniões consistem basicamente em formalidades do processo legislativo orçamentário.

Além da CMO, e obviamente das demais comissões permanentes, existe a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), cujas competências estão definidas no art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

XI - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;
- b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;
- c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;
- d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);
- e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);



f) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União;

As reuniões deliberativas da CFFC destinam-se à apreciação, ou seja, discussão e votação, de propostas de fiscalização e controle, representações e requerimentos, enquanto as reuniões de audiência pública visam promover debate dos parlamentares com autoridades e representantes da sociedade civil, a fim de instruir matéria legislativa, bem como tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à área de atuação da Comissão (Segundo Relatório de Atividades da CFFC de 2014).

No ano de 2014, a CFFC deliberou sobre quatorze Relatórios de Propostas de Fiscalização e Controle apenas, além de relatórios de representações e de requerimentos.

Das quatorze PFCs apreciadas, três tiveram o relatório prévio aprovado pela não implementação ou arquivamento da PFC. Sete relatórios prévios foram aprovados pela implementação da PFC de que tratavam. Em se tratando de relatórios finais, quatro foram aprovados pelo arquivamento da PFC, após a conclusão do plano de execução aprovado no relatório prévio.

Em termos práticos, na maior parte das vezes as PFCs aprovadas na CFFC são colocadas em prática por outros órgãos especializados, TCU, CGU, Ministério Público Federal (MPF) e Polícia Federal (PF). E as implicações decorrentes desses atos de fiscalização ou investigação são aquelas típicas das ações desses órgãos e não implicações diretas decorrentes de decisões do Congresso Nacional. De fato, o Congresso Nacional pouco se vale da sua prerrogativa constitucional de sustar a execução de atos ou contratos que gerem despesa para os cofres federais e que estejam eivados de irregularidades.

Mais do que isso, talvez não seja exagero concluir que das duas funções típicas constitucionalmente delegadas ao Poder Legislativo, a função legiferante possui clara preferência em comparação com a função fiscalizadora. Em geral, o sentimento é de que as leis podem ter mais eficácia em pautar a atuação do Estado brasileiro do que a ação fiscalizatória. Porém, vários juristas de renome nacional e internacional consideram o ordenamento jurídico brasileiro extenso e bastante completo, alegando sempre que falta a aplicação mais contundente e



tempestiva das normas. Talvez se a função de Fiscalização do Congresso Nacional fosse exercida com maior frequência e rigidez, essa realidade pudesse ser alterada.

Tendo isso em mente, ousamos expressar a opinião de que o Congresso Nacional, por meio de suas comissões permanentes, especialmente a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, deveria procurar atuar de forma mais pronunciada na fiscalização dos atos do Poder Executivo, principalmente com foco na avaliação de desempenho dos programas executados pelo Governo Federal. Em verdade, muito do que se aprova nas Casas Legislativas diz respeito à execução de políticas públicas para a sociedade, porém, após aprovados os marcos legais dessas políticas públicas, pouco existe de acompanhamento e avaliação dos resultados efetivamente alcançados pelas ações implementadas, pouco existe de mensuração real do atendimento das demandas da sociedade que foram as motivadoras da criação dos serviços públicos em que são colocados os recursos públicos.

4. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo TREVISAN E BELLEN (2008), o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

Assim, percebe-se que a avaliação das políticas públicas deveria servir como instrumento de verificação de quão exitosa foi a realização de determinada política, tendo por produto informações que permitam aos gestores, ao Parlamento e à sociedade a conclusão sobre a eficiência e a efetividade do serviço prestado no que tange ao problema social que buscou resolver. Com essas informações em mãos, cada um dos atores acima indicados pode exercer o seu papel de forma mais consistente.

Os gestores públicos, bem como os chefes do Poder Executivo de todos os níveis, podem e devem se valer dessas informações para revisar os procedimentos relacionados às suas políticas públicas, visando melhorar os resultados e conseguir gerar mais produtos à sociedade com menor utilização de recursos financeiros.



No entanto, esses que deveriam ser os principais interessados no processo de avaliação são os que menos têm interesse na sua realização. De fato, a explicitação dos erros cometidos na execução das políticas públicas tende a depor politicamente contra os eleitos para o Poder Executivo. Como os mandatos são curtos, como é permitida uma reeleição, e a população ainda possui a memória relativamente curta no que se refere aos feitos dos governantes, é mais interessante para estes continuarem a entregar os produtos inicialmente propostos sem revisão dos custos ou dos procedimentos envolvidos do que apontarem seus próprios erros e reiniciarem os processos que se mostraram falhos ou ineficientes.

Além dos integrantes do Poder Executivo, que são os gestores das políticas públicas, uma boa avaliação dessas políticas também interessa ao Parlamento e à sociedade para fins de controle. Ao Congresso Nacional interessa porque subsidia o melhor exercício do controle externo (técnico – TCU, ou político), e à sociedade porque favorece o controle social e os mecanismos de *accountability*, e esses conceitos estão intimamente ligados a um país com instituições mais consolidadas e que é, portanto, mais capaz de se desenvolver em todos os aspectos.

Dada a importância, acima evidenciada, da existência de avaliações consistentes das políticas públicas colocadas em execução, e dado o supramencionado incentivo negativo de que os próprios executores realizem criteriosas avaliações das ações que comandam (uma vez que seus empregos e/ou cargos eletivos estão em jogo), emerge novamente a importância das instituições e sistemas de controle tratados anteriormente.

É nesse contexto que TCU, CGU e Congresso Nacional devem se fazer mais presentes.

Como já relatado, entre os três, o TCU parece ser aquele mais adiantado no que se refere à avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho da gestão pública. No entanto, mesmo o TCU ainda precisa evoluir seus processos, e até mesmo propor alterações na sua lei orgânica, de forma que os seus atos de controle externo, notadamente as fiscalizações, possam atuar sob os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade das despesas públicas de forma concreta e mensurável, sem que sejam realizadas diversas iniciativas inócuas e meramente formais.

Da mesma forma, o Poder Legislativo possui amplo espaço para



trabalhar sob os resultados das políticas públicas executadas pelo Poder Executivo. Por um lado, o Congresso Nacional pode buscar aprovar programas e políticas públicas sempre incluindo na lei regulamentadora mecanismos claros de avaliação dos resultados e que condicionem a continuidade do programa ao atingimento das metas propostas. Por outro lado, as ações de fiscalização da Câmara e do Senado podem ser mais efetivas e mais voltadas aos resultados alcançados e não somente à legalidade dos atos do Poder Executivo.

Quanto às oportunidades legislativas, cabe mencionar que a legislação brasileira que regulamenta o processo de planejamento e execução orçamentária e financeira, mesmo na teoria sendo utilizada a técnica do orçamento programa, ainda carece de mecanismos de avaliação de resultados. De fato, a inércia do orçamento público brasileiro é um dos seus principais problemas, configurando o que vários autores chamam de orçamento incremental, ou seja, ano após ano os recursos vão sendo direcionados para os mesmos programas, sem a análise devida do mérito da sua continuidade, enquanto a conjuntura econômica e social pode estar demandando a realização de outras ações.

Como já ressaltado em estudo anterior¹, um bom exemplo da falta de mensuração dos resultados obtidos pela execução dos programas governamentais são as transferências voluntárias. Os gestores dos recursos que são descentralizados gastam a maior parte do seu tempo avaliando as prestações de contas de Estados e Municípios quanto à legalidade dos procedimentos adotados, e destinam pouco esforço humano e financeiro para a análise prévia dos projetos apresentados e para a posterior avaliação dos objetivos alcançados. Isso, entre outras coisas, propicia o surgimento de vários “elefantes brancos” construídos com dinheiro federal e que não possuem condição de ser operacionalizados pelos Municípios, por exemplo.

Por fim, cabe ressaltar que entendemos que seria da Controladoria Geral da União o papel principal no que se refere à avaliação do desempenho da gestão pública federal. Não acreditamos que a CGU deveria se alijar totalmente do processo de controle de legalidade das despesas públicas, entretanto, defendemos que o controle interno deva se debruçar com maior vigor sobre os processos e procedimentos de gestão, sobre o mérito das políticas realizadas, sobre a avaliação dos custos envolvidos, com visão gerencial, a fim de dar subsídios para a escolha

¹ D'ABADIA, Bruno Magalhães. **A Problemática das Transferências Voluntárias**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. 2015.



das melhores alternativas para a aplicação dos escassos recursos públicos. Notadamente em tempos de crise fiscal, mais do que deixar de realizar despesas e cortar programas, seria importante que a eficiência do setor público aumentasse, propiciando o fornecimento dos mesmos bens e serviços públicos com menor custo ou a ampliação da atuação estatal sobre determinada demanda social, sem que para isso o orçamento alocado precise aumentar.

5. CONCLUSÃO

O trabalho buscou fornecer subsídios para a discussão, em especial pelos Parlamentares, a respeito da atual realidade de controle e avaliação das políticas e dos gastos públicos no Brasil.

Foi feita a contextualização normativa do controle externo, principalmente da sua inserção na Constituição Federal. Nesse sentido, foram detalhadas as competências do TCU. Viu-se que o TCU é o responsável pelo julgamento das contas, ordinárias ou especiais, e analisou-se a forma como ele o faz atualmente. Também se tratou das fiscalizações realizadas pelo Tribunal, e de como é preciso pensar-se numa maneira de mensurar melhor os benefícios advindos das ações da Corte de Contas Federal. Ainda quanto ao TCU, detectou-se que ele tem voltado sua atuação para as questões de governança, ainda que seja difícil identificar quando o TCU de fato contribui para a gestão das políticas públicas e quanto ele não passa de mero expectador acompanhando de forma inócua as ações do Poder Executivo.

Em seguida, tratou-se do controle interno e de sua previsão constitucional. Como o Poder Executivo é o principal executor das despesas públicas, seu sistema de controle interno acabou por se tornar o principal representante da sua espécie, notadamente na figura da Controladoria Geral da União. Destacamos o surgimento da CGU e a sua atuação atual. Mesmo reconhecendo a sua importância, sugerimos que o órgão poderia trabalhar com mais efetividade e com mais resultados se fosse focado no desempenho da gestão pública federal, e menos no combate à corrupção, uma vez que lhe faltam meios coercitivos para realizar plenamente essa última função.

Por fim, realizamos análise da atual participação do Congresso Nacional na avaliação das políticas públicas executadas pelo Governo Federal. Deixamos clara a existência



de previsão e institutos constitucionais e legais para o amplo exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento Brasileiro, mas que ainda é tímida essa vertente de atuação parlamentar se comparada com a atividade legiferante. Além disso, ousamos sugerir que as fiscalizações realizadas pela CMO devem ser mais contundentes, e que as demais Comissões das Casas do Congresso Nacional devem procurar avaliar mais os resultados obtidos pelos programas governamentais do que somente a legalidade da sua execução.

Cabe, por fim, esclarecer que o presente estudo não se propõe a exaurir o tema, tampouco a apresentar soluções com a complexidade que elas deveriam ter. A principal intenção foi realizar uma radiografia da realidade atual, tecendo breves críticas ao modelo vigente, indicando direções que poderiam ser tomadas. Cada um dos subitens aqui tratados merece esforços de pesquisa direcionados e mais extensos para que possam ser propostas soluções, legislativas ou não, para melhorar a atuação dos órgãos e sistemas de controle e fiscalização presentes na estrutura do Estado Brasileiro.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **A Problemática das Transferências Voluntárias**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. 2015.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 2008.

BATISTA, Carlos Marcos; FREIRE, Felipe Ribeiro. **Relatório de Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal**. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília – UnB. 2014.

TCU. **Plano de Controle Externo – Abril de 2015 a Março de 2017**. 2015.

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados. **Relatório de Atividades de 2014**. 2015.

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional. **Relatório de Atividades de dezembro de 2014**. 2014.

Sítio eletrônico do Portal da Transparência: www.portaltransparencia.gov.br, acessado em 10/11/2015.

Sítio eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU): www.cgu.gov.br, acessado em 09/11/2015.

Sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU): www.tcu.leg.br, acessado em 06/11/2015.