

61

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

*Interno
Apro nos aspectos
Externo
Aprovado
(prevaleceu o
externo)*

*Conta
c/z pareceres*

Fernando Mauro Stevam Paranaguá Coutinho

Relatório Final

**A auditoria como instrumento de gestão e
de prevenção da corrupção:**

A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

SÃO PAULO

2010

Fernando Mauro Stevam Paranaguá Coutinho

**A auditoria como instrumento de gestão e
de prevenção da corrupção:**

A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

Iniciação científica apresentada à
Escola de Administração de
Empresas de São Paulo.

Campo de conhecimento:
Ciência Política

Orientador: Prof. Claudio Couto

SÃO PAULO

2010

SUMÁRIO

SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. Objetivos.....	4
3. Sobre o Controle para a administração pública	5
4. O Sistema de Controle.....	12
5. As instituições que formam o Sistema de Controle: atribuições e especificidades.....	20
5.1. O Tribunal de Contas da União (TCU).....	20
5.1.1. Histórico	20
5.1.2. Atribuições.....	22
5.2. A Controladoria Geral da União (CGU).....	32
5.2.1. Histórico	32
5.2.2. Atribuições.....	33
5.3. A Advocacia Geral da União (AGU).....	38
5.3.1. Histórico	38
5.3.2. Atribuições.....	38
5.4. O Ministério Público da União (MPU)	42
5.4.1. Histórico	42
5.4.2. Atribuições.....	42
6. Análise geral	46
6.1. O objeto de análise.....	46
6.2. O relatório de fiscalização	47
6.3. Linguagem e estruturação textual.....	50
6.4. Irregularidades	52
6.5. Constatações e aprendizagem	54
7. Importância da iniciação para o aprendizado	56
8. Conclusão	57
9. Bibliografia.....	59

1. Introdução

O presente projeto de investigação pretende analisar a auditoria como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das instituições de controle democrático, com ênfase particular atribuída nesta pesquisa à Controladoria Geral da União (CGU) e aos efeitos de sua ação fiscalizatória sobre o desenho e a implementação das políticas públicas por parte dos diferentes órgãos da administração federal. Neste sentido, o estudo não apenas focalizará a importância desse controle interno sobre a corrupção, mas também terá uma forte preocupação em descobrir e analisar os fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira.

2. Objetivos

O objetivo principal desse seguinte trabalho de pesquisa é realizar o mapeamento dos diferentes órgãos de controle interno¹ do governo federal, identificando suas atribuições, e os mecanismos de controle, fiscalização e punição que podem exercer sobre a administração pública. Procurar-se ainda observar se há superposição de atribuições, e conseqüentemente, conflitos de atribuições entre eles.

Ainda, o trabalho tende a focar mais em um prisma que visa analisar mais especificamente a CGU, estudando os exames dos efeitos das auditorias do órgão sobre o desenho e a implementação das políticas públicas pelos órgãos da administração federal, bem como o exame dos efeitos das auditorias da CGU sobre o controle das irregularidades nos órgãos da administração federal.

¹ As diferenças entre controle interno e controle externo são que o primeiro é realizado pelos órgãos do Estado, com a finalidade de avaliar a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração, enquanto o controle externo é realizado pelo Legislativo que é auxiliado pelas Cortes de Contas, e tem finalidade de averiguar a probidade dos atos da administração, da regularidade dos gastos públicos, do emprego de bens, valores e dinheiros público, e da fiel execução do orçamento. (Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1136, acessado em 04/02/2010)

3. Sobre o Controle para a administração pública

A discussão sobre controle pressupõe que a ordem política da sociedade que será discutida seja democrática, pois a democracia possui princípios fundamentais que necessitam do controle sobre a administração pública de órgãos e instituições para que sejam realmente colocados em prática.

A democracia deve ser entendida como uma forma de governo a partir de três princípios fundamentais: o governo deve vir da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo pelos seus atos ou omissões no exercício do poder; e o Estado deve ser regido por regras que delimitam seu campo de atuação e estimulem a defesa dos direitos básicos dos cidadãos. Para que isso seja válido, existem regras e instituições políticas como as eleições que procuram concretizar o princípio da soberania popular, assim como os diferentes tipos de controles institucionais, os quais têm a finalidade de efetivar a prestação de contas ou responsabilização política dos governantes, o que é conhecido como accountability. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

A importância do Controle sobre a administração pública deve-se às graves consequências sofridas por um país no qual há corrupção, sendo que estas se manifestam nos âmbitos social, político, econômico e administrativo. Os modos como a corrupção afeta essas diversas esferas são abordados a seguir, de forma a evidenciar o papel dos órgãos controladores na manutenção de uma sociedade democrática.

Até a década de 1980 a corrupção era reprovável apenas sob a ótica ética e moral, sendo que suas demais consequências socioeconômicas não eram estudadas ou levadas em consideração. Havia teorias ainda, amplamente difundidas, a respeito das vantagens da corrupção, especialmente em países menos desenvolvidos.

Entretanto, a partir dos anos 80 e 90, quando a América Latina passava por diversos processos de democratização, novas pesquisas científicas acerca do tema revelaram os reais efeitos decorrentes da corrupção, e a constatação de que a mesma deve ser combatida não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em

razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz. Dessa forma, a globalização em si também foi um elemento importante para impulsionar o combate à corrupção, de maneira que economias de países emergentes como Brasil, tiveram que passar por reformas legislativas, judiciárias e administrativas para tornarem-se mais aptas a participarem desse movimento global.

Assim, o desenvolvimento de mecanismos de controle da corrupção passou a ser um dos principais aspectos considerados para a implementação dessas reformas. Foi este contexto que conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou ambiente propício para que se procurasse combatê-la tendo em vista interesses reais e efetivos.

Na esfera política, a corrupção toma duas frentes principais: a partidária e a referente à atuação e exercício do poder por políticos eleitos. No que diz respeito ao primeiro aspecto, a questão mais grave está relacionada ao financiamento das campanhas eleitorais, pois esta forma de corrupção põe em dúvida o princípio da representação, fundamento da democracia. Um dos requisitos básicos de uma democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos. Em uma democracia efetiva, os cidadãos devem ter liberdade para formular suas preferências, para expressá-las individual ou coletivamente, e suas preferências devem ser igualmente consideradas pelo governo (Dahl, 1997). Essa responsividade ou *accountability* governamental significa a obrigação de prestação de contas do governo à sociedade. Portanto, o princípio da representatividade, em que o mandatário é eleito para defender os interesses daqueles que os elegeram, garante a responsividade do governo.

Entretanto, este princípio é seriamente fragilizado a partir do momento em que os partidos políticos buscam recursos ilícitos para financiar suas campanhas. Nesse sentido, o governante eleito passa a ter um compromisso maior com os interesses daqueles que financiaram sua campanha do que com aqueles da população, assim, a política passa a ser a representação dos financiadores. A consequência é, não apenas o fim da legitimidade do processo político, como o distanciamento de parte significativa da população nos processos eleitorais, sendo que, quanto maior o desinteresse da população, maiores são as oportunidades para os financiadores ilegais das campanhas políticas, criando-se um ciclo vicioso.

Pode-se concluir, então que:

O processo eleitoral é o ponto de partida mais importante de um governo democrático. Apesar disso, essa forma de accountability necessita da criação de outras regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados. Por isso, o voto por si só não consegue garantir o controle completo dos governantes. É preciso constituir a maior participação dos cidadãos e novos meios de fiscalização sobre as decisões dos governantes eleitos durante o exercício de seus mandatos. Este tipo de controle estendido no tempo que vai além da eleição é fortemente condicionado pela transparência dos atos do Poder Público, e mesmo não sendo condição suficiente, ela é necessária para o controle dos governantes. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

No que diz respeito às conseqüências socioeconômicas, a questão mais relevante refere-se à relação entre pobreza das nações e a corrupção, que é ainda mais evidente se examinarmos índices de desenvolvimento humano comparados à lista elaborada pela Transparência Internacional, em que se apresenta o Índice de Percepção da Corrupção. A relação direta que se estabelece entre os países mais corruptos e aqueles que apresentam nível de desenvolvimento humano mais baixo é bastante clara, porém não é evidente se a pobreza é causa ou conseqüência da corrupção.

Os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país são imediatos e bastante críticos, especialmente porque afetam, conseqüentemente, o bem-estar social. Entre seus diversos efeitos, vale ressaltar que a corrupção torna improdutivos significativos recursos coletivos, possibilita a execução de projetos ineficientes e de interesse de poucos, reduz o nível de investimentos, tem grande facilidade de penetração em programas sociais – por conta da sua execução descentralizada, o que dificulta a implementação de mecanismos de controle – e, por fim, ainda contribui para o aumento da desigualdade social através da concentração de renda. Não é difícil concluir então, que são as camadas mais pobres da população as que sofrem mais direta e intensamente as conseqüências da corrupção.

Por outro lado, deve-se ainda entender que, quanto menor for o nível de escolaridade da população, maior a facilidade e impunidade da prática de atividades corruptas dentre os

detentores de cargos públicos e de posições influentes. Isso se deve ao fato de que as pessoas sem escolaridade, apesar de terem maneiras legais de controlarem seus representantes, não têm condições de acompanhar a aplicação de recursos ou não sabem como denunciar irregularidades ou suspeitas de fraudes ou desvios. Assim, os sistemas de fiscalização da atividade administrativa deixam de contar com um dos seus mais importantes mecanismos de controle, o controle social:

O controle social é uma forma de accountability ininterrupta, pois não opera apenas no momento eleitoral, ela vai além disto. Os plebiscitos e referendos, os conselhos consultivos das políticas públicas e a parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos são instrumentos de controle social. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Pode-se então concluir que a corrupção gera e agrava a pobreza, e a pobreza, por sua vez, abre espaço para a corrupção, dado a falta de controle social.

Na esfera da Administração Pública, na qual os entraves burocráticos geram uma demora significativa nos processos administrativos e de tomada de decisão, a corrupção apresenta-se como solução a curto prazo. Entretanto, os impactos desta, novamente, são bastante imediatos e graves, sendo que dentre eles estão a arbitrariedade por parte de agentes públicos gerada pelo pagamento de subornos e a quebra do princípio de igualdade a partir do momento em que aqueles que pagam mais têm prioridades. Vale ressaltar ainda, que Este cenário acaba por comprometer toda a estrutura da Administração Pública.

Quanto maior o nível de corrupção instaurada na esfera administrativa, maior a dificuldade de modernização das estruturas do Estado, dado que a vulnerabilidade das mesmas beneficia os detentores de cargos públicos. Assim, não convém aos administradores públicos modernizar ou interferir nos atuais processos.

Outra questão relevante diz respeito à distorção do uso das políticas fiscais e monetárias a fim de compensar os efeitos da corrupção. Ou seja, a partir do momento em que os gastos públicos e a arrecadação tributária, as principais variáveis das políticas fiscais, estão comprometidos por conta da corrupção, o governo é obrigado a utilizar-se das políticas monetárias mais freqüentemente em sua atuação na economia. Isso acaba por

gerar o uso indevido de instrumentos como a elevação da taxa de juros do mercado, o que acarreta em aumento do endividamento público, por exemplo.

Por fim, o resultado desse processo é o absoluto descrédito da população com a democracia, o que leva ao evidente enfraquecimento da mesma. Assim, pode-se compreender o controle como “uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública”². A partir disso, entende-se que deve haver mecanismos de verificação e controle sobre as ações daqueles que trabalham com a administração pública.

O estudo do controle pode ser realizado com base em diferentes vertentes. O motivo de sua existência fica claro com a citação: para assegurar que os representantes, uma vez à frente dos seus cargos, pautem sua conduta pelo “melhor interesse de seus representados”, é necessário haver instrumentos efetivos e continuados de controle (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

No que tange quem é controlado, vivemos hoje um cenário de alta complexidade. De modo sucinto e simples, Max Weber defenderia a existência de dois sujeitos. Haveria o burocrata, aquele que tem seu trabalho atrelado a sua competência e técnica e que tornaria as políticas de governo concretas, implementadas. O segundo sujeito seria o político eleito, responsável pelas decisões materializadas em leis, programas e projetos governamentais, que controlaria o burocrata quanto a legalidade de seus atos e seria controlado pelo povo por meio do processo eleitoral. No entanto, o movimento denominado a burocratização da política e a politização da burocracia relativizam estes papéis de modo que o controle sobre suas ações é tornado mais complexo. Além disso, haveria um terceiro sujeito, o dirigente público, o qual ocupa cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas perante a sociedade ou mesmo os políticos que lhe cederam o cargo.

² ARANTES, Rogério Bastos. LOUREIRO, Maria Rita. COUTO, Cláudio. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Capítulo 4 – Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público.

A responsabilização dos governantes sobre suas ações seria um processo mais amplo e contínuo, dentro do qual o controle se instaura. O controle é momento constitutivo do processo de responsabilização política dos governantes para garantir que eles atuem de fato como representantes do povo. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009). Nesse contexto, a *accountability* governamental não é um estado ou situação dos regimes políticos, mas um processo de “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (Abrucio e Loureiro, 2005, 75).

Nessa linha, uma terceira vertente do estudo seria acerca de como se controla os atores políticos e, para tanto, é necessário descrever as diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, os instrumentos institucionais que garantem a responsabilização do Poder Público frente à sociedade. Segundo os autores Abrucio e Loureiro:

As formas de *accountability* são: processo eleitoral, é por meio deste que os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes; os checks and balances, que são o mecanismo de fiscalização contínua dos representantes eleitos; e as regras estatais intertemporais, são por elas que o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, com a finalidade de garantir os direitos dos cidadãos que não podem ser alterados pelo atual governo. Apesar disso, a dependência para com o povo é o controle primordial do governo. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Essas formas de *accountability* não são diferentes das classificações de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A primeira referindo-se ao controle da sociedade sobre o Estado, por meio do voto, de plebiscitos, de controle social exercido em conselhos sobre serviços públicos, por exemplo. Já a *accountability* horizontal trata do controle do Estado sobre o Estado, através da fiscalização mútua entre os Poderes (checks and balances), ou por meio de instituições que também monitoram e fiscalizam o Poder Público, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. (O'DONNELL, 1998). “[...] é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.” (MADISON, 1993: 63)

O sistema de controles do Poder Executivo é um dos elementos do sistema de promoção da *accountability* e da transparência do Estado brasileiro e um dos instrumentos de prestação de contas governamental. A Constituição Federal de 1988 definiu a forma e o funcionamento desse sistema de controles ao tratar da organização dos Poderes, ou seja, da estrutura e da competência específicas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Sob o título “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, a Constituição estabelece, nos artigos 70 a 75, a amplitude dessa fiscalização e sua estrutura organizacional. As atividades de controle interno e externo são concebidas pela Constituição como complementares, ou seja, as informações geradas e compiladas pela CGU são fundamentais para instruir e alimentar os processos – em especial os do TCU – de avaliação e julgamento das contas do governo, que é finalidade do sistema de controles.

De acordo com a Constituição, as finalidades do controle interno são: 1) avaliar a execução das atividades do governo, tendo como referência a previsão orçamentária anual e o planejamento de longo prazo, e 2) realizar essa avaliação de acordo com os critérios não apenas de legalidade, mas também de eficácia e eficiência. Isso significa, em primeiro lugar, que a atividade de controle interno deve se integrar ao ciclo de gestão, ou seja, deve realimentar a função de planejamento. Ao gerar informações sobre a execução das políticas públicas, o controle interno permite que o governo planeje suas ações futuras tendo como base um diagnóstico preciso sobre como as políticas foram implementadas, quais seus resultados efetivos, quais seus méritos e deficiências.

Em segundo lugar, a Constituição concebeu o controle interno não apenas como controle formal da legalidade, mas como controle da eficácia das políticas. Dessa forma, a atividade do controle interno deve ser abrangente, conciliando a avaliação sobre os procedimentos (controle da legalidade e da eficiência) com a avaliação sobre os fins das políticas públicas (controle da eficácia).

Indo além, haveria ainda um terceiro aspecto explorado por Cecília Olivieri em sua dissertação “Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro”: “o controle interno pode ser usado, pelos agentes políticos, como um dos instrumentos para garantir o alinhamento da

burocracia às políticas e aos programas definidos politicamente”. Assim, percebe-se que os procedimentos de auditoria e fiscalização da gestão pública que constituem o controle interno vão além de um instrumento de prestação de contas dos governantes perante os governados, podendo servir como uma forma de alinhar o trabalho do político eleito com o burocrata e assim, influenciar na maneira como as políticas públicas serão implementadas. Por fim, os “processos de *accountability* podem afetar tanto a conduta dos governantes quanto as políticas públicas concebidas e implementadas por eles.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

4. O Sistema de Controle

Após certa compreensão do motivo pelo qual os mecanismos de controle precisam estar presentes sobre a administração pública no Brasil, faz-se necessário o estudo da forma como ela é feita e como deveria ser praticada de maneira mais eficiente e adequada. Antes, é de suma importância se explorar tanto os conceitos de *accountability* vertical como a *accountability* horizontal e, concomitantemente, estudar quais os mecanismos que possibilitam estes controles.

A *accountability* vertical pode ser considerada a forma de controle da sociedade sobre o Estado, podendo ser representado de diversas maneiras. Tal mecanismo pode ser observado com ações da imprensa, ONGs e, principalmente, o poder do voto, onde os cidadãos representam sua opinião através do processo eleitoral, plebiscitos e referendos.

De acordo com O'Donnell, sua opinião a respeito da votação como meio de controle é de que o canal se mostra incompleto, onde “análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos”, já que é um evento sazonal e de fácil manipulação dos eleitores. Com mesma linha de pensamento, Adam Przeworski acredita que as eleições se mostram como uma forma de “instrumento grosseiro de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão”.

Já como accountability horizontal, podemos definir como a existência de organizações e agências pertencentes ao estado que, credenciadas para tanto, estão dispostas e aptas a agir realizando controle com ações que visam punir ações ou omissões do estado que vão contra os interesses da sociedade.

Ambos os autores (O'Donnell e Przeworski) acreditam que a accountability só estará assegurada com a manutenção também da accountability horizontal, uma vez que os eleitores somente avaliam resultados obtidos, sendo de extrema importância uma análise dos resultados que seriam possíveis. A accountability horizontal se mostra como uma forma de coletar e divulgar as informações que os cidadãos não tem acesso, sendo assim a accountability vertical está intimamente ligada e dependente dos resultados da accountability horizontal.

Aprofundando-nos um pouco mais no conceito, podemos dividir a accountability horizontal em controle interno e externo. Por instituições de Controle Interno podem ser compreendidas as organizações intragovernamentais ou intrapoderes como corregedorias, controladorias e auditorias que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte. No caso do Governo Federal, a Controladoria Geral da União (CGU) se enquadra formalmente nesse exemplo na medida em que monitora a destinação dos recursos da União para a administração direta e indireta, assim como os recursos descentralizados para estados, municípios e para ações de parcerias que são realizadas com diversas organizações.

Já a segunda modalidade de accountability horizontal, o Controle Externo, ele por sua vez é realizado por instituições externas à estrutura do governo, sendo exemplos o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e também por instituições que foram criadas com a finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes não apenas no que se refere à legalidade dos seus atos, como também em relação à contratação de pessoal, obras e serviços, como são os casos dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil. Focando mais especificamente no controle do Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, entraremos em maiores detalhes nestes três tópicos.

No Brasil, o controle parlamentar da burocracia pública é exercido por meio de fiscalização orçamentária, na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração

de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Para que o Parlamento tenha sucesso na utilização destes instrumentos de controle, é necessário que ele tenha uma série de competências relativas à sua autonomia financeira e à qualidade de seu corpo técnico. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Segundo a Constituição de 1988, estas competências são:

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; (...)

(...)

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

§ 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

IV. – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Apesar da Constituição de 1988 ter implantado instrumentos que permitam o Congresso Nacional a exercer o controle da administração pública, isso não acontece realmente na prática, o que pode ser explicado pelo fato de o Legislativo ser um poder mais frágil que o Executivo, ou seja, o presidente conta com mecanismos que o permitem pautar os trabalhos no Congresso e ainda obtém muito acesso a aprovação desses trabalhos que são encaminhados ao Legislativo. Por isso, o parlamento vê-se em pouca condição de exercer qualquer controle sobre o Executivo. Em outros termos, controle sobre o Executivo, o Legislativo exerce, mas esse controle é efetuado sobre as autoridades políticas, e não sobre os burocratas. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e as convocações de ministros de Estado tornaram-se um importante instrumento de controle do Congresso sobre o Executivo, o que tem sido crucial para a atuação dos oposicionistas, pois têm sido eles os responsáveis pela atuação destes instrumentos no Congresso. Apesar disso, não se pode dizer o mesmo dos mecanismos do Parlamento que facultam o controle da administração pública. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle sobre os membros políticos do executivo por parte dos parlamentares não tem se dado também sobre a burocracia pública. Isto se deve pelo fato de que a atuação oposicionista, que está vinculada à competição político-partidária, é a principal motivação do exercício da accountability horizontal, e não tem em vista o controle parlamentar. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Casas do Congresso Nacional possuem em seus regimentos incisos que permitem ao Legislativo exercer controle sobre a burocracia pública. Dizem respeito ao controle no uso do dinheiro e do patrimônio públicos, permitindo o combate à corrupção e ao mau uso das verbas públicas, como também permitem a supervisão dos atos de gestão administrativa do Executivo, e isto é o que poderia ser considerado como controle político da administração, além do combate à corrupção. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Isto é,

“O funcionamento do regime democrático requer que o controle sobre a burocracia, por parte da população e de seus representantes eleitos ou nomeados, ultrapasse o mero combate à corrupção, recaindo sobre a eficiência e efetividade das políticas públicas estipuladas e dos funcionários responsáveis por elas.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) são uma forma da execução do controle pelo Legislativo, e obtêm um volume maior até do que as denúncias, mas neste caso, é a Câmara que se tem utilizado deste instrumento de fiscalização. As PFCs trata-se, essencialmente, de solicitações de investigações sobre os recursos públicos, licitações e compras públicas, etc. Pode-se notar, com isso, que estas proposições não dizem

respeito ao controle político da burocracia, mas almejam reduzir o uso indevido de recursos públicos. As PFCs não são o padrão das proposições de fiscalização e controle em geral, apesar de representarem bem o universo daquelas que se enquadram no controle político da burocracia. As PFCs, de um modo geral, que não se destinam ao combate à má utilização dos recursos públicos são as quais cobram dos órgãos governamentais que possuem função fiscalizatória uma atuação condizente aos objetivos da política pública em questão. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O problema de fiscalização de governantes que é dado aos legisladores é o de que eles não possuem um papel pró-ativo nesse controle, pois é um problema mais afeito ao Executivo que ao Congresso. Pode-se dizer, também, que esse desinteresse do Congresso sobre a atuação da administração pública se explique pelo fato de que já existe um controle pulverizado (de partidos e parlamentares) sobre a atuação da burocracia governamental. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Sobre o Judiciário, podemos dizer que ele possui lugar de destaque nas democracias que adotam os princípios de checks and balances, isto porque é atribuída a este poder a tarefa de controlar os outros poderes. Esta atribuição de papéis de controle a órgãos judiciais reflete a desconfiança com relação aos poderes políticos e às decisões tomadas por governos eleitos pela regra da maioria. Recentemente, na chamada expansão da justiça, nota-se a ampliação da participação do Judiciário e do Ministério Público (MP) no controle dos atos dos poderes Executivo e Legislativo. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Há hoje diversos arranjos institucionais com o intuito de promover controles recíprocos e formas de assegurar maior responsabilização dos políticos e administradores, sob a idéia de checks and balances. As instituições de justiça podem realizar três formas de controle: o controle de preservação de regras que presidem o funcionamento da polity³

³ Há três dimensões de política: a *polity*, a *policy*, e a *politics*. A primeira refere-se a estrutura do sistema político (o seu marco constitucional), a segunda diz respeito às políticas públicas, enquanto a terceira traduz a atividade da política (ao jogo político propriamente dito). (COUTO E ARANTES, 2006)

democrática; o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes; e o controle dos ocupantes dos cargos públicos, eleitos, no que diz respeito a sua conduta pública e administrativa. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle da polity visa à preservação dos ideais democráticos sobre possíveis ações arbitrárias de atores políticos. Assim, o Judiciário pode exercer o papel fundamental do controle, principalmente se estiver em suas funções a de controlar as leis e atos normativos dos poderes Executivos e Legislativo de forma constitucional. O Judiciário possui também um mecanismo conhecido como judicial review, o controle constitucional pelo Judiciário, o qual permite que medidas legislativas e governamentais sejam anuladas por decisões judiciais a fim de preservar a Constituição. Minorias políticas e a oposição têm recorrido com frequência à justiça contra medidas legislativas e atos governamentais que podem afetar a polity. Estas ações são chamadas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs). (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle judicial tem funcionado como uma complementação, uma extensão, do processo político e grande parte dos problemas com o monitoramento da democracia no país, tanto entre os poderes como no âmbito da federação, tem sido resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Da mesma forma que o controle pelas polities democráticas, da ordem constitucional, exerce importantes efeitos indiretos sobre a responsabilização em geral e a accountability de políticos e administradores, o controle das políticas públicas também exerce. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Em 1985, a promulgação da lei da Ação Civil Pública abriu o ordenamento jurídico à defesa do reconhecimento dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e, logo em seguida,

“Em 1988, a nova Constituição confirmou essa tendência de abertura do ordenamento jurídico aos direitos transindividuais, constitucionalizando

aqueles mencionados pela lei de 1985 e consolidando o caminho para o surgimento de novos tipos, incluindo neste rol os “serviços de relevância pública””. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Desta forma, falando agora a respeito do Ministério Público, inferimos que ele atua fiscalizando as políticas públicas, já que essa nova lei autoriza o órgão a cobrar e questionar políticas implementadas pelos governantes nos três níveis da federação. Outras prerrogativas que deixam o MP em uma posição privilegiada é o inquérito civil público e a possibilidade de conduzir o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). No primeiro caso, o MP pode instaurar inquérito civil e o não cumprimento de suas requisições pode implicar prisão e pagamento de multa. Quanto ao TAC, este é um instrumento jurídico com força de título extrajudicial e por meio deste o agente causador do dano é responsabilizado pelo mesmo e deve tomar, a partir disso, conduta adequada a superação dos danos causados. Este instrumento “tem a vantagem de produzir efeitos práticos sem a necessidade de intervenção do Judiciário”. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009) O MP tem preferido utilizar-se desses procedimentos para ganhar tempo, já que não é necessário levá-los à apreciação do Judiciário.

A grande diferença entre o Judiciário e o MP é justamente que o primeiro só age para julgar se for provocado, ou seja, combina independência e inércia constitucional, enquanto o MP age em nome da sociedade, o qual combina independência com capacidade de ação ex officio (sem ser provocado). A conquista desta independência por parte do MP foi movida pelo argumento de que era necessário separá-lo da política e dos políticos, pois até 1988 o Ministério Público era vinculado ao poder Executivo. Apesar disso, atualmente nota-se promotores e procuradores do MP fazendo uso de consultas e audiências públicas para definirem um rumo de ação, tendo isto como forma de compensar a separação para com a sociedade que tem por dever constitucional representar já que sua independência gerou também esta separação. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O último tipo de controle exercido pelo Judiciário e pelo MP está mais diretamente relacionado à accountability, uma vez que impacta não sobre as políticas, mas sobre os políticos e administradores público, individual ou diretamente. A partir de inovações

institucionais recentes, tem-se ampliado a capacidade de fiscalização e controle por parte dos órgãos e instituições de accountability brasileiros. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

No combate à corrupção, uma nova forma de tratamento foi criada pela Constituição de 1988, qualificada como ato de improbidade administrativa. Este novo meio de tratamento visa superar contingências no processo político, especialmente os problemas que afetam as chances de conduzir a investigação e o impeachment. Se condenado por Ação Civil Pública por improbidade administrativa, o acusado perde o cargo e tem seus direitos políticos suspensos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos. A Lei da Improbidade Administrativa não apenas ampliou o potencial do Ministério Público como órgão de accountability, como também tinha a intenção de promover um meio mais rápido e descentralizado de combate à corrupção. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Apesar disso, durante quase 20 anos de experiência com a ação de improbidade administrativa, os resultados obtidos foram pífios como também o grau de efetividade processual foi muito baixo, seja pela grande quantidade de recursos protelatórios por parte dos acusados, seja pela lentidão da administração judicial brasileira. Por isto, houve uma recente retomada de avaliação da corrupção como crime comum, buscando maior redução da impunidade e resultados mais rápidos contra os políticos e administradores. O retorno dos atos de improbidade administrativa à via criminal reflete os poucos resultados obtidos por estes atos, ou melhor, por mais que pareça uma vantagem dessa forma de tratamento da corrupção o fato de ela dispensar o envolvimento da polícia e escapar do foro privilegiado e aos rigores do código penal, esta característica acabou tornando-se mais uma fragilidade, pois o excessivo formalismo da justiça brasileira, o grande volume de recursos protelatórios e os vários graus de jurisdição têm adiado as sentenças e gerado impunidade. Pela corrupção estar voltando a ser considerada crime comum não quer dizer que escapará das más condições da justiça brasileira, mas o que difere é que as operações policiais podem envolver meios mais eficazes de obtenção de provas e de imposição de custos, como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão, prisões preventivas ou temporárias. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Se houve crescimento no controle sobre os administradores públicos e a corrupção nos últimos anos é porque as instituições envolvidas nesse controle estão mais ativas, como também a articulação entre elas (Judiciário, Ministério Público e Polícia) foi intensificada. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

5. As instituições que formam o Sistema de Controle: atribuições e especificidades

5.1. O Tribunal de Contas da União (TCU)

5.1.1. Histórico

O Tribunal de Contas da União (TCU) surgiu devido ao Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890 durante o governo provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca para registro de todas as operações concernentes à receitas e despesas da República. O intuito inicial era apenas de visto referente às contas dos atos ministeriais, sendo também uma de suas funções a de delator para o Congresso Nacional.

Posteriormente, o TCU foi institucionalizado, sendo afirmado pelo art. 89 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Dessa maneira, legalizou-se a verificação e a liquidação das contas do governo, assim como, a nomeação dos membros, os quais serão nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, sendo que somente perderam seus cargos por sentença.

Em 1893, um fato se demonstrou de grande relevância ao órgão quando afirmou sua integridade. O TCU, cumprindo sua função, vetou atos governamentais assim como a indicação de um cargo, no próprio órgão, pelo então Presidente do Brasil Marechal Floriano Peixoto. Em função disso, os conflitos sucederam-se na diminuição das competências do órgão, culminado na renúncia do defensor e Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa em uma carta de 27 de abril de 1893 repudiando tal diminuição. Abaixo o trecho da carta:

"Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da

instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor."

Tenente-Coronel Innocência Serzedello Corrêa

Já na Carta Constitucional de 1934, o TCU voltou a se fortalecer com novas atribuições: registrar previamente despesas, dar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e acompanhar a execução orçamentária do dinheiro ou dos bens públicos.

Diante do Estado Novo, a Carta de 1937 retirou a atribuição de parecer prévio do TCU devido ao art. 114, o qual em nenhum momento afirmou tal atribuição.

Com o retorno da democracia e mantendo as atribuições anteriores, a constituição de 1946 acrescentou a competência de julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões, como também a atribuição de dar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República ao Congresso Nacional.

Já em 1967, a constituição eliminou o exame e o julgamento prévio das contas dos agentes públicos no art. 70, demarcando o controle externo como atribuição do Congresso Nacional. Como também, eliminou a competência de julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões, sendo desratificada pela Emenda Constitucional nº1 de 1969 no art. 72.

Com o advento da Constituição de 1988, o TCU teve ampliadas suas competências em relação ao auxílio do controle externo efetuado pelo Congresso Nacional e à sua abrangência enquanto órgão autocrático. Assim como, a consolidação de sua composição referente a cargos e benesses pelo art. 73. Desta forma, constitui atualmente as atribuições, competências e estrutura do TCU.

5.1.2. Atribuições

O Tribunal de Contas da União (TCU) é parte integrante do conjunto de instituições da *Accountability* horizontal, uma vez que cabe ao órgão verificar a regularidade e eficiência da gestão financeira do governo federal, dando publicidade aos seus trabalhos e prestando informações tanto ao Congresso Nacional como à sociedade. Além disso, promove a responsabilização contra quem praticou eventuais desvios por meio de denúncia ao Ministério Público de Contas e, também, pode propor medidas para minimizar os riscos de corrupção. Nesse contexto, a atuação do TCU está orientada pelo controle da regularidade, da eficiência e da economicidade. Discutir o papel do Tribunal de Contas enquanto mecanismo da *Accountability* horizontal é o que será feito nesse trabalho

Composto por nove ministros, escolhidos pelo Presidente da República - com aprovação do Senado Federal - e pelo Congresso Nacional, além de três auditores, compete à TCU, com base na lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, denominada “Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, dentre outras ações:

- I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;
- II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;
- III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do Art. 36 desta Lei;

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, 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 federal, 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;

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;

VII - emitir, nos termos do § 2º do art. 33 da Constituição Federal, parecer prévio sobre as contas do Governo de Território Federal, no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, na forma estabelecida no Regimento Interno;

VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

(...)

XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos arts. 53 a 55 desta Lei;

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Desta forma, podemos atribuir à TCU as competências dos Tribunais de Contas (TCs), relativas à fiscalização da administração pública brasileira, sendo elas as seguintes: julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, administre ou gere dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda; realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou suas respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos a jurisdição; prestar as informações

solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, e orçamentária; auditar, por solicitação da comissão mista permanente de senadores e deputados, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando seus resultados quando à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade; acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União, das entidades da administração indireta, e das demais instituições sob sua jurisdição, mediante fiscalizações, ou por meio de demonstrativos próprios; processar e julgar as infrações administrativas contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal tipificadas na legislação vigente, com vistas à aplicação de penalidades; fiscalizar, no âmbito de suas atribuições, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da União, da Lei de Responsabilidade Fiscal; acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos da Constituição Federal e das normas legais pertinentes; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, mesmo as de ministro de Estado ou de autoridade de nível hierárquico equivalente; aplicar aos responsáveis as sanções e adotar as medidas cautelares previstas nos artigos 266 a 276 da Constituição; 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; acompanhar e fiscalizar, conforme o caso, o cálculo, a entrega e a aplicação de recursos repassados pela União, por determinação legal a estado, ao Distrito Federal ou a município, conforme dispuser a legislação específica e os respectivos normativos internos; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e Fiscalizar as declarações de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos.

Quanto aos mecanismos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pode-se dizer que o instrumento mais usado é o levantamento. Este órgão utiliza-se deste mecanismo para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas. É empregado também para conhecer sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no

que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentário, operacionais e patrimoniais. O levantamento serve para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, como também avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

A auditoria também é um instrumento de fiscalização utilizado pelos TCs, este instrumento é usado especialmente para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. A auditoria serve para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, como também dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Este instrumento é usado também para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Outros mecanismos de fiscalização empregados do TCU são as inspeções, os monitoramentos e os acompanhamentos. Através desses instrumentos de fiscalização, o Tribunal de Contas tem como objetos de fiscalização: atos e contratos; transferências constitucionais e legais; convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; arrecadação da receita; renúncia de receita; entre outras.

Já sobre as formas que os TCs utilizam para punição, nota-se que a principal penalidade sobre irregularidade ou ilegalidade de um responsável por uma conta é a aplicação de multa sobre ele. Exemplos disso: se o responsável for julgado em débito, uma multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado poderá ser aplicada sobre ele, já se, por exemplo, a conta for julgada irregular, não havendo débito, mas comprovada qualquer ocorrência irregular, a multa que deverá ser aplicada será entre cinco e cem por cento do montante definido, dentre outras especificações de penalidade.

A inabilitação do responsável por certa conta, por irregularidades constatadas pelo órgão, sempre que o TC, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, é outra forma de punição que o Tribunal de Contas emprega sobre os servidores públicos, sendo que o responsável poderá ficar inabilitado de exercer o cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por entre cinco a oito anos.

Os controles exercidos pelos Tribunais de Contas são formas de accountability que concretizam a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais.

“O objetivo do controle administrativo-financeiro é verificar se o Poder Público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas etc. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

A utilização de mecanismos que controlam os resultados da administração pública é uma novidade em termos de accountability democrática, pois trata-se de responsabilizar o Poder público de acordo com os resultados dos programas governamentais. Assim, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados e fiscalizados pelo cumprimento das metas propostas. O mais importante deste novo instrumento de controle é o de que ele orienta-se por diretrizes mais claras que permitem um melhor debate, servindo, dessa forma, não só como meio de controle, mas também como um aprendizado cívico. Este mecanismo de controle obtém também a transparência governamental como um meio de seu sucesso, afinal, sem isso não há como auferir o desempenho do Poder Público. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Os Tribunais de Contas no Brasil foram concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo no exercício de sua atividade de controle de contas públicas. A Constituição de 1988 aumentou as funções destes órgãos, incluindo o controle de desempenho, a elaboração de parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e a realização de auditorias de desempenho das políticas públicas, para que, assim, os órgãos superassem a atuação de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou. “O controle do desempenho significa que os tribunais verificam não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Os Tribunais de Contas sofreram transformações, ao longo das duas últimas décadas, não apenas sobre a problemática de controles democráticos, mas também sobre desenvolvimento institucional. O conceito de desenvolvimento institucional, segundo

Pierson (2004), é mais amplo e mais específico com relação ao conceito de mudança institucional. A noção de desenvolvimento permite dar conta de transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Este conceito considera também que transformações graduais de instituições são marcadas por processos históricos que se caracterizam por trajetórias que uma vez tomadas são de difícil reversão, isto é conhecido como path dependence. Esse processo pensado inicialmente para a área de tecnologia e economia, os retornos são intensos para a política por conta das relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o mais curto prazo dos atores políticos e uma forte inclinação para o status quo. (PIERSON,2004)

Há três mecanismos específicos dos quais são processados o desenvolvimento institucional, o primeiro trata-se da superposição de novas a velhas estruturas, podendo, no longo prazo, que tais estruturas paralelas se transformem em arranjos bem sucedidos ao status quo institucional. O segundo tipo de mecanismo de desenvolvimento ocorre por convenção institucional, no qual as instituições existentes são redirecionadas através de mudanças nas funções que exerciam e/ou nos papéis que os atores políticos desempenhavam nelas. Já o terceiro tipo ocorre por difusão, quando há cópia ou transformação de certas instituições para outros ambientes ou espaços societários. (PIERSON,2004)

Os dois momentos críticos no desenvolvimento institucional dos TCs brasileiros foram: a Constituição Federal de 1988, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000. Entre esses dois momentos ocorreu um processo lento e gradual de mudanças que configuraram a situação de path dependence. A LRF, como poderá ver-se a seguir, não criou novas práticas, mas reforçou processos que já tinham surgido com a Constituição de 1988 e encontravam-se em gestação, de forma desigual, entre os TCs do Brasil. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A Constituição de 1988 (CF88) representou um momento crítico no desenvolvimento institucional dos TCs no Brasil pois colocou-os em uma trajetória institucional democrática. Ela ampliou as funções dos TCs, fazendo com que eles abrangessem também o controle de desempenho, com que a indicação da maioria de seus membros fosse feita pelo poder Legislativo, e atribuiu à população o poder de denunciar

irregularidades. Após a CF88, houve muito debate e controvérsia sobre como seria a constituição da organização interna dos TCs, suas atribuições e o critério de seleção de seus membros, mas, apesar disso, prevaleceu a estrutura de direção que é colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de que os TCs são órgãos de assessoria ao Legislativo no controle financeiro da administração pública. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Sobre as atribuições dos TCs após a CF88, destaca-se a ampliação e maior definição de suas competências exclusivas, ganhando, assim, mais espaço da estrutura do poder. Além disso, passaram a elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, como também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas. A partir dessas novas características dos TCs, eles deixaram de obter apenas o cunho estritamente legalista que antes era o que os caracterizava, e isto significa que, a partir de então, os Tribunais de Contas passaram a não apenas verificar se o gasto foi realizado sobre as formas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Este mecanismo de controle de resultado da administração pública é uma grande novidade nos termos de accountability democrática, pois visa responsabilizar o Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A única competência que ainda não foi transferida para os TCs é o poder para que estes órgãos possam cobrar as multas que eles aplicam aos tomadores de despesas, pois, atualmente, as penalidades são transformadas em cobrança do Executivo e isto dificulta seu recebimento, devido a pouca agilidade na sua execução. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Outra mudança importante nos TCs após a Constituição de 1988 refere-se à forma de recrutamento de seus dirigentes, na qual o Executivo perdeu o poder de indicar todos os dirigentes dos TCs, passando a indicar apenas um terço deles, enquanto o Legislativo tornou-se o responsável pela indicação dos outros dois terços. Ainda foi mantida a aprovação da indicação dos membros do Executivo para a direção dos Tribunais de Contas pelos parlamentares. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Todavia, a partir do Art. 75 da CF88, o qual previu que “as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização” dos demais TCs abriu-se brecha para que os estados assimilassem ou não as mudanças. Assim, a organização dos TCs subnacionais após a CF88 desenvolveu-se de maneira heterogênea. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Quanto aos requisitos para tornar-se membro dirigente dos TCs, a Constituição de 1988 também trouxe mudanças. Foi estabelecida idade mínima de 35 e máxima de 65 anos, reduzindo práticas clientelistas que eram comuns, pois havia nomeação de membros com idade próxima aos 70 anos, e, logo depois, eram beneficiados com aposentadoria integral. Adicionou-se também a exigência de o candidato ter pelo menos dez anos de experiência em atividade profissional que permita adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. Mesmo que a CF88 tenha estabelecido novas exigências de qualificação para se ocupar os cargos de direção dos TCs e ainda tenha atribuído maior poder de indicação ao Legislativo, o perfil dos dirigentes destes órgãos pouco mudou, nas últimas décadas. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

“A CF88 trouxe mudanças que permitiram maior equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo com relação à indicação dos dirigentes dos TCs.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009) Também trouxe alterações que permitiram a diminuição das práticas de clientelismo e predatórias dos recursos públicos. Apesar disso, a CF88 não se preocupou com o desempenho destes órgãos, e as mudanças não foram completamente implementadas, por conta da dinâmica entre as forças de resistência e as forças que pressionavam pelas inovações nos TCs. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Se a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão no desenvolvimento institucional dos TCs, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou este processo. Por sua promulgação, a função fiscalizatória dos TCs foram valorizadas, e deu a estes órgãos a atribuição de serem guardiões da lei. A implementação da LRF teve como requisito a modernização tecnológica e reestruturação interna dos TCs. Para a administração e coordenação deste processo de inovações técnicas e organizacionais, criou-se o Programa de Modernização do

Controle Externo (PROMOEX), com o apoio financeiro do BID, em 2006. O PROMOEX tem impactado os TCs não apenas por reforçar sua modernização tecnológica, mas também por alterar suas relações de poder internas, entre conselheiros e corpo técnico. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A partir da CF88, das inovações que apresentadas pelos TCs, destacam-se as que visam ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade em sua fiscalização, como os sistemas informatizados de controle das contas, as ouvidorias e as escolas de contas. (FIGUEIREDO; MELO; PEREIRA, 2005)

“Com relação à LRF, cabe indicar que ela expandiu os itens a fiscalizar, abrangendo a análise dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária do Executivo de todos os entes da federação. Uma vez que houve aumento considerável do volume de documentos recebidos pelos TCs gerou-se a necessidade de desenvolver sistemas eletrônicos específicos, o que, por sua vez, permitiu a padronização, maior eficiência dos procedimentos técnicos e, potencialmente, a redução dos custos operacionais.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A fim de responder à exigência constitucional de que os TCs estabeleçam uma melhor relação com a sociedade, foram criadas as ouvidorias, as escolas de contas e outros serviços como “disque denúncia”. As ouvidorias, apesar de terem sido estabelecidas pela CF88, só foram institucionalizadas na última década, provavelmente associadas à LRF. Já as escolas de contas, que também são vinculadas à LRF, são centros de treinamentos para os membros dos TCs, e ainda realizam estudos e desenvolvem atividades de informação e orientação dos cidadãos sobre como participar da fiscalização das contas públicas. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Variáveis exógenas, como a redemocratização do país e a elaboração de uma nova carta constitucional devem ser reiteradas no processo de análise do desenvolvimento institucional dos TCs, pois elas abriram oportunidade não apenas para o surgimento de atores políticos favoráveis à mudança, como partidos, imprensas, organizações sociais e etc, como também lhes permitiram efetuar gradualmente tais mudanças. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Embora tenham ocorrido avanços tecnológicos e iniciativas de reestruturação organizacional, ainda prevalecem nos TCs brasileiros práticas políticas não-democráticas, como o nepotismo e o clientelismo. Isto indica que as nossas instituições democráticas são muito limitadas, pois não incluem ainda eficientes mecanismos de controle sobre seus próprios órgãos de controle (ou seja, não incluem regras de controle dos guardiões). Além dessas práticas, os TCs têm apresentado também casos de corrupção, o que chegou a levar conselheiros à prisão, por efeito da maior eficiência dos órgãos de investigação criminal. Estes fatos expressam o déficit democrático e não excesso de politização como dizem certas visões, as quais supõem que estes órgãos de controle são neutros e imparciais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Apesar desta visão que pode ser considerada tecnicista ou tecnocrática, a política não deve ser sempre considerada uma dimensão negativa, pois houve avanços, mesmo que modestos, na politização dos órgãos de controle de contas. A primeira dimensão positiva consiste na redução do isolamento dos TCs em relação às diferentes forças políticas da sociedade e dentro do Estado. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009) Já a segunda dimensão positiva da politização, a qual é decorrente do processo de redemocratização do país, é encontrada nas circunstâncias de maior competição eleitoral para o poder Executivo, já que quanto maior a possibilidade de alternância das forças políticas no Executivo, maior será a capacidade de fiscalização do governo por parte dos TCs. (FIGUEIREDO, MELO E PEREIRA, 2005)

Tentando dimensionar quantitativamente a fiscalização do TCs sobre a administração pública, pode-se dizer, com relação ao TCU, que os números mais significativos referem-se à fiscalização de obras: 85% das obras fiscalizadas pelo órgão em 2007 tinham irregularidades graves com recomendação de sua paralisação. Dentre as irregularidades estão: superfaturamento, processo licitatório, ausência de projeto básico e questões ambientais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009).⁴

⁴ O Congresso solicita aos TCs fiscalizações sobre obras e atos administrativos, mas estas solicitações não são a maioria das realizadas pelos Tribunais de Contas. A grande parte, praticamente dois terços do total, das fiscalizações que são feitas é de iniciativa do próprio TCU. Isto é significativo para indicar a autonomização do TCU em relação ao Legislativo, órgão a quem deve prestar assessoria. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Outro fator importante a ser destacado na análise do controle dos TCs sobre a administração pública refere-se ao fato de que este controle depende da relação que os tribunais estabelecem com outros atores políticos. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Os TCs estão implementando também o treinamento de pessoal para atuar em novas formas de fiscalização, além das atribuições trazidas pela LRF, como os orçamentos participativos, as auditorias de desempenho e de avaliação de programas, conhecidas como Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

“Com tais auditorias, os TCs não se concentram apenas, como ocorria antes, nos aspectos legais da aplicação dos recursos públicos. Eles passam a avaliar, também, os resultados das políticas públicas, desenvolvendo trabalho articulado com os gestores de tais políticas. Realizando o chamado controle concomitante e não apenas a posteriori, a ampliação funcional tem efeitos para as políticas públicas ao permitir a correção de rota e conseqüente redução de eventuais prejuízos financeiros aos cofres públicos.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Assim, mesmo que a capacidade fiscalizatória do Legislativo sobre a administração pública seja bastante frágil, não se pode dizer o mesmo com relação ao TCU. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009) Portanto, as transformações institucionais incrementais de longo prazo não podem ser desprezadas na análise política dos órgãos. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

5.2. A Controladoria Geral da União (CGU)

5.2.1. Histórico

Em 2 de abril de 2001, a Medida Provisória nº 2.143-31 criou a Corregedoria-Geral da União (CGU/PR) – hoje Controladoria-Geral da União (CGU) –, que é ligada diretamente à Presidência da República, como órgão de assessoramento. Desde então, podemos dizer que a CGU em sua origem possui o intuito declarado de combater, na

esfera do Poder Executivo, a fraude e a corrupção a fim de promover a defesa do patrimônio público.

Já em 28 de março de 2002, o Decreto nº 4177 adicionou as competências de Ouvidoria-Geral referentes na época ao Ministério da Justiça à CGU/PR e transferiu a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) da Casa Civil para a CGU/PR, ou seja, transferiu as competências internas relacionadas à Presidência da República.

Após essa consolidação, a CGU/PR alterou sua denominação para Controladoria-Geral da União e atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da transparência em função da medida provisória nº 103 de 1 de janeiro de 2003, que se converteu na Lei nº 10.683 de 28 maio de 2003, organizando dessa forma sua estrutura hierárquica em níveis e funções. Sendo dividida dessa forma: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno.

Por último, Pode-se dizer que temos a consolidação da estrutura institucional referente ao regimento interno e às funções enquanto órgão público, assim como, a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), por meio do decreto nº 5.683 de 24 de janeiro de 2006. Ou seja, consolidaram em um único órgão as funções de controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria para assessorar a Presidência da República.

5.2.2. Atribuições

Como atribuições e competências da CGU⁵, podemos indicar que são: assistir o presidente da república no âmbito de defesa do patrimônio público, controle interno,

⁵ Conforme o artigo 17 da lei 10.683, de 28 de maio de 2003, “À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do

auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e transparência na gestão; apurar as irregularidades que tiver conhecimento, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos sempre que verificar omissão de autoridade competente, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal para corrigir-lhes o andamento, inclusive aplicando as penalidades administrativas cabíveis; no caso anterior, instaurar a sindicância ou processo administrativo, e conforme o caso, representar o presidente da república para apurar a omissão das autoridades responsáveis; incentivar a participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos; e exercer supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária.

Para tanto, o órgão estrutura-se em quatro unidades: a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), responsável pelo Controle Interno; a Corregedoria-Geral da União (CRG), que lida com a correição; a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), coordenadora de ações preventivas contra a corrupção; e a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que cuida das ações de ouvidoria. Além destas, há o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o qual é palco de discussões e sugestões de medidas de aperfeiçoamento para as atividades de controle dos recursos públicos, de promoção da transparência na gestão pública e de combate à corrupção e à impunidade, como informa o site institucional da Controladoria. A partir de suas competências e estrutura, podemos ter, assim, os meios que este órgão utiliza-se para controlar as políticas públicas, e como este controle é realizado.

Trazendo, portanto, o foco para a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), esta é responsável, dentre outras, pelas atividades relacionadas à avaliação do cumprimento

patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)”.
FGV – EAESP

das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), da execução dos Programas de Governo, dos orçamentos da União e da gestão dos administradores públicos federais. Para tal, utiliza-se de mecanismos de investigação e apuração por meio de parcerias com a Advocacia-Geral da União (AGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPU). Este controle é feito através de trabalhos de campo, por meio de entrevistas e pesquisas com gestores públicos, entre outros meios, que dão origem aos relatórios finais de fiscalização, juntamente com as auditorias realizadas nos ministérios ou entidades fiscalizadas. Enfim, as auditorias são realizadas para identificar se os gestores adotaram as providências necessárias à implementação das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria.

Ainda, para que seus projetos e ações sejam realizados, a CGU ainda mantém convênios e parcerias com órgãos públicos, sociedade civil e organizações não governamentais com o intuito de aprimorar e ampliar os instrumentos e as técnicas de prevenção e de combate à corrupção, como por exemplo, o Projeto Combatendo a Corrupção no Brasil (convênio com a Embaixada do Reino Unido no Brasil) e o Convênio UNODC (com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime).

De acordo com a mesma lei, lei 10.683, de 28 de maio de 2003, a sua leitura permite a percepção da dimensão do impacto que a Controladoria tem capacidade de causar. O parágrafo 1º do artigo 18 diz:

À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

Desta forma, nos casos que se configurarem improbidade administrativa, cabe à CGU, além de providências administrativas, encaminhá-los à Advocacia Geral da União e ao Ministério Público, pois assim provocará, sempre que necessária, a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Fazenda. Nos casos em que houver indícios de responsabilidade penal do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e do MP.

Desta forma, ainda sobre os mecanismos que a CGU emprega para a punição de agentes causadores de danos ao patrimônio público, pode-se dizer que, inicialmente, após a apuração de possíveis irregularidades realizadas por servidores públicos, o órgão poderá aplicar as punições que lhe cabem, as quais são: a expulsão, destituição ou cassação do cargo de servidor público para aqueles que cometeram irregularidades com o patrimônio público, podendo ser punidos também de forma penal. Os principais fatores que levam a estatutários serem penalizados são, entre outros: valer-se do cargo; improbidade administrativa; abandono do cargo; receber propina; e lesão aos cofres públicos.

Com o intuito de comprovar o poder de ação da Controladoria, cito também o 3º parágrafo:

A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

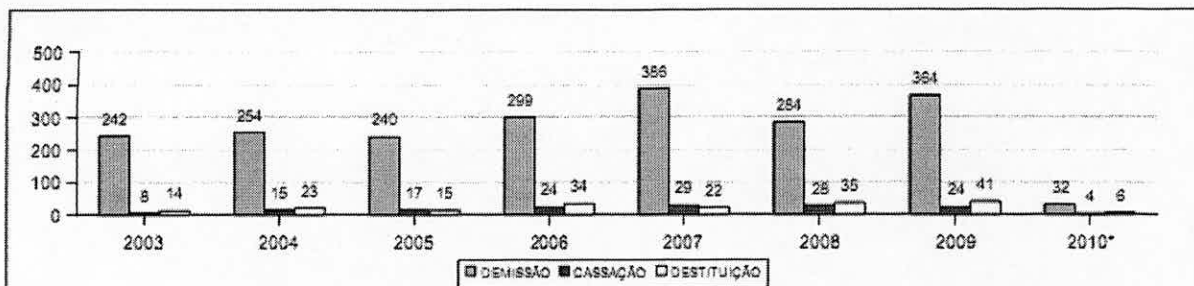
Com tais capacidades de influência, a organização vem apresentando uma evolução ao longo dos anos, como mostra o quadro abaixo, procedente do Relatório de acompanhamento das punições exclusivas aplicadas aos estatutários no âmbito da administração pública federal, de Janeiro de 2010. Outro grande fator são os princípios adotados desde 2003, sendo eles “a articulação permanente com os órgãos de controle e fiscalização do Estado brasileiro; o incentivo à ampliação do controle social, por meio da parceria com diferentes setores da sociedade brasileira; a ênfase nas medidas de prevenção da corrupção; o incremento da transparência pública; e a articulação com organismos internacionais” 6.

⁶ Extraído de <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf> Acesso em 20/02/2010

1. Punições administrativas expulsivas aplicadas a estatutários por ano

Punições	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
DEMISSÃO	242	254	240	299	386	284	364	32	2101
CASSAÇÃO	8	15	17	24	29	28	24	4	149
DESTITUIÇÃO	14	23	15	34	22	35	41	6	190
TOTAL	264	292	272	357	437	347	429	42	2440

* Até Janeiro

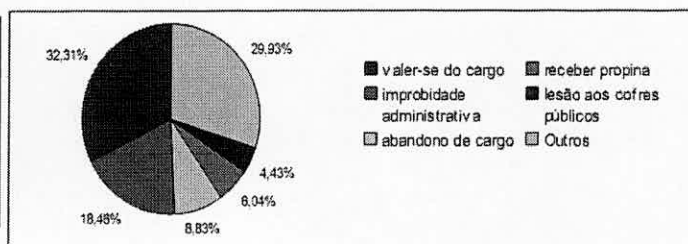


Fonte: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_012010_Estatutarios.pdf>

2. Principais fundamentos legais das punições expulsivas aplicadas a estatutários

Fundamentações legais	Acumulado 2003 a 2010*
valer-se do cargo	1262 32,31%
improbidade administrativa	721 18,46%
abandono de cargo	345 8,83%
receber propina	236 6,04%
lesão aos cofres públicos	173 4,43%
Outros	1169 29,93%

* Até Janeiro



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_012010_Estatutarios.pdf>

Com tais dados em mãos, pode-se verificar a efetividade das ações da CGU que, por mais que não tenham crescido linearmente, mostraram-se sempre presentes ao longo dos anos. A preocupação com a exploração das causas das punições permite uma reflexão ainda maior, levando a medidas de prevenção futuras.

De forma geral, as atividades de avaliação da execução dos programas federais da CGU dão concretude aos preceitos constitucionais que caracterizam as ações de controle interno como atividades de promoção da eficiência e eficácia da gestão pública (Constituição, artigo 74, I e II). Para cumprir essa missão, a CGU avalia a execução dos programas de governo e a eficácia dos controles administrativos e contábeis dos ministérios e da administração indireta, além de fiscalizar a gestão dos recursos federais pelos municípios que implementam políticas públicas federais de forma descentralizada. O objetivo dessas avaliações nos programas de governo é monitorar o desenvolvimento das programações governamentais de forma sistemática e concomitante às execuções de

suas diversas etapas. Não é um controle meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas sim um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

5.3. A Advocacia Geral da União (AGU)

5.3.1. Histórico

A Advocacia-Geral da União (AGU) foi criada em 1988 com o retorno do ambiente Democrático. Anteriormente, sua competência primordial de representante judicial da União estava vinculada ao Ministério Público, como uma de suas atribuições. Já em outra instância, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico estavam ligadas ao Poder Executivo por meio da Advocacia Consultiva da União estabelecida pelo Decreto nº 93.237 de 1986.

Após dois anos, a AGU foi criada com a constituição de 88 com o intuito de unificar estas atribuições, sendo afirmada na seção sobre a Advocacia Pública. Dessa forma, originou-se a estrutura autárquica da instituição e toda sua estrutura interna referente a organização e inserção de membros.

Em 10 de fevereiro de 1993, a Lei Complementar nº 73 instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Desta forma, consolidou-se a estruturação atual da AGU.

5.3.2. Atribuições

Outro órgão estudado foi a Advocacia Geral da União, também desvinculado aos três Poderes. De acordo com o artigo 131 da Constituição:

“(...) a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.” (CONSTITUIÇÃO, 1988)

Como a Advocacia Geral da União (AGU) atua como consultoria para o Poder Executivo, esta atuação se dá por meio de assessoria e orientação aos dirigentes deste poder e também através de suas autarquias e fundações públicas, a fim de dar segurança aos atos administrativos que serão por elas praticados, quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise das medidas legislativas necessárias ao desenvolvimento e ao aprimoramento do Estado Brasileiro. Alguns dos órgãos que exercem atividades consultivas na AGU: a Consultoria Geral da União, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Fazenda, e as Procuradorias Federais junto as autarquias e fundações públicas. Estes órgãos são os principais na atividade de ajuda ao controle da administração pública brasileira dentro da AGU. A Advocacia Geral da União atua também de forma contenciosa, a qual se dá por meio da representação judicial e extrajudicial da União, além de suas autarquias e fundações públicas.

Sua importância se dá também devido a sua atuação com “o dever dar formação jurídico-constitucional às políticas públicas, de forma a preservar os direitos e garantias fundamentais do cidadão e, em última análise, prevenir o surgimento de litígios ou disputas jurídicas”⁷. Dessa maneira, pode-se interpretar tal designação como uma forma de prevenir a má atuação por parte dos gestores públicos, o que seria uma forma paralela e alinhada com o trabalho da CGU.

A lei complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993 traz especificações acerca da AGU. A seguir estão dispostos trechos do artigo 4º.

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial;

VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;

VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração;

⁷ Extraído de <http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx> Acesso em 20/02/2010.

IX - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público;

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XV - proferir decisão nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral e aplicar penalidades, salvo a de demissão.

Fica explícito então o potencial de influência da organização sobre o cenário político do país, já que está diretamente ligada ao nosso presidente. Outra citação que vale ressaltar é o artigo 5º. Ele revela a preocupação do controle interno na própria criação da Advocacia.

Art. 5º - A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuições:

I - fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União;

II - promover correção nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento;

III - apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União;

IV - coordenar o estágio confirmatório dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União;

V - emitir parecer sobre o desempenho dos integrantes das Carreiras da Advocacia-Geral da União submetidos ao estágio confirmatório, opinando, fundamentadamente, por sua confirmação no cargo ou exoneração;

VI - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União.

Assim, tem-se, a seguir, as principais competências da Procuradoria Geral Federal e da Consultoria Geral da União, por serem as entidades da AGU que mais estão presentes no controle da administração pública. As da Procuradoria Geral Federal: a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas

atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; a representação judicial e extrajudicial da União, nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias e do imposto de renda retido na fonte, mediante delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; coordenar, controlar, supervisionar e fiscalizar seus órgãos de execução responsáveis pela cobrança e recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais; a cobrança judicial de outros créditos definidos em lei; e gerir, em articulação com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a cobrança amigável ou judicial das contribuições previdenciárias e do imposto de renda retido na fonte.

Já as da Consultoria Geral da União: analisar os principais óbices jurídicos aos programas e projetos prioritários do Poder Executivo que estejam em fase de formulação; identificar projetos de lei prioritários do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional que necessitem de esclarecimentos jurídicos no curso do processo legislativo; analisar, quando apontados, os óbices jurídicos aos programas e projetos prioritários, já implementados, do Poder Executivo e propor soluções, quando for o caso; indicar os processos prioritários em apreciação no Tribunal de Contas da União referentes à atuação dos órgãos e entidades do Poder Executivo e analisar as teses jurídicas envolvidas; identificar eventuais obstáculos de natureza jurídica que impeçam a efetivação de execuções judiciais fundadas em decisões do Tribunal de Contas da União referentes às áreas de atuação dos órgãos e entidades do Poder Executivo e propor medidas alternativas a serem encaminhadas aos órgãos competentes da Advocacia Geral da União; identificar matérias controversas entre órgãos e entidades do Poder Executivo que possam ser objeto de conciliação ou arbitramento; e identificar inquéritos civis públicos e outros procedimentos em curso no Ministério Público Federal referentes às áreas de competência do Poder Executivo que possam ser objeto de atuação da Advocacia Geral da União.

5.4. O Ministério Público da União (MPU)

5.4.1. Histórico

Em 11 de outubro de 1890, o Decreto nº 848 criou a Justiça Federal, sendo que no capítulo IV regulamentou o Ministério Público em função da nomeação de um Procurador Geral da República - que se dava a partir dos membros do Supremo Tribunal Federal de forma vitalícia. O capítulo IV exerceu o papel de afirmar as competências do Procurador Geral da República, assim como, suas funções de defesa pública.

Em decorrência da Constituição de 1934, o Ministério Público se institucionalizou como órgão vinculado ao Poder Executivo, sendo a nomeação do Procurador pelo Presidente da República e a aprovação do mesmo pelo Senado.

Em 1946, a Constituição fez referências ao Ministério Público sem vinculação do Poder Executivo, dando início a autonomia do órgão desde então.

Já em 1951, a Lei Federal nº 1341 consolidou a desvinculação do Ministério Público do Poder Executivo, dando autonomia e dividindo em quatro Ministérios Públicos (Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho) unificados pelo Ministério Público da União (MPU).

A Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981 consolidou a organização do órgão por meio de normas baseadas nesta lei.

Com a disciplina da Ação Civil Pública devido à Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, o MPU ampliou seu campo de atuação para o Civil, tutelando a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A estrutura atual do MPU adveio com a Constituição de 1988, relatando seu caráter unitário, indivisível e independente. Desta forma, o MPU consolidou-se como instituição, sendo uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira.

5.4.2. Atribuições

Um terceiro órgão de destaque é o Ministério Público Federal, que faz parte do Ministério Público da União. Estando à parte dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – o MPF goza de autonomia na estrutura do Estado, não podendo ser extinto ou substituído. Os procuradores e promotores tem competência para defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do Poder Público, além do patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé. Ainda, atua como guardião da democracia, garantindo o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular.

Seguem trechos do artigo 6º da lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

- a) a proteção dos direitos constitucionais;
- b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;
- d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

X - promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou do estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração;

XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Estão, a seguir, as competências do Ministério Público relacionadas ao controle que ele exerce sobre a administração pública brasileira: instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos; requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas; requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas; exercer o controle

externo das atividades das polícias federais; participar de Conselhos Penitenciários; fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral; promover inquérito civil e a ação civil pública para: a proteção dos direitos constitucionais, a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos do valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, entre outros; promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração; propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; e promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto: ao Estado de Direito e às instituições democráticas; à ordem econômica e financeira; à ordem social; ao patrimônio cultural brasileiro; à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação; à probidade administrativa; ao meio ambiente.

Dessa maneira, pode-se entender o MPF como aliado no combate à corrupção e ineficiência dos gestores públicos, já que defende os direitos dos cidadãos. Defendendo estes, o órgão se posiciona a favor dos interesses dos cidadãos e assim, da democracia. O artigo disposto abaixo ilustra tal argumento.

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: (...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte;

b) às finanças públicas;

c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

e) à segurança pública;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

a) o patrimônio nacional;

b) o patrimônio público e social;

- c) o patrimônio cultural brasileiro;
- d) o meio ambiente;
- e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;
- (...)

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

- a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;
- b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade

O Ministério Público, sempre que necessário para o exercício de suas funções citadas acima, poderá utilizar-se de instrumentos como: notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da administração pública direta ou indireta; requisitar da administração pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; requisitar informações e documentos de entidades privadas; realizar inspeções e diligências investigatórias; ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; expedir notificações e intimações necessárias aos inquéritos que instaurar; ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; e requisitar o auxílio de força policial.

As sanções ou punições que o Ministério Público pode exercer sobre qualquer agente público que praticar atos de improbidade, como nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, segundo a Lei Nº 8429, são: na hipótese do art. 9º da lei, o agente perderá os bens ou valores acrescidos ilicitamente no patrimônio, terá de ressarcir integralmente o dano, quando houver, perderá sua função pública, seus direitos políticos serão suspenso entre oito a dez anos, deverá pagar multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e será proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Já na hipótese do art. 10º e do art. 11º, as punições são praticamente as mesmas, diferenciando apenas nos prazos e no valor da multa que deverá ser paga.

6. Análise geral

6.1. O objeto de análise

O foco dessa análise é observar a ação da Controladoria Geral da União (CGU) enquanto órgão de fiscalização por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, averiguando o real benefício e suas possíveis implicações por meio de Relato Gerencial (Relatório de Fiscalização nº607), o qual ocorreu no Estado de Santa Catarina no período de 29/08 a 14/09/2005. Ao final, pretende-se encontrar maneiras de aprender com as irregularidades, como também, buscar alternativas para a melhoria da gestão, tanto por parte do Governo Federal, mantenedor dos programas, quanto por parte do Estado e/ou Municípios, executores dos programas.

Este Relato está inserido no Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos⁸, sendo seu objetivo analisar os resultados gerenciais do Governo Estadual de Santa Catarina na área da Educação financiados com recursos federais. Tal relato traduz-se em constatações de campo que indicam possíveis descumprimentos legais e contratuais para órgãos e entidades federais.

Abaixo o Panorama dos recursos recebidos e das fiscalizações realizadas:

Ministério Supervisor	Ação Governamental Fiscalizada	Quantidade de Fiscalizações	Valores envolvidos
Ministério da Educação	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Especial - Nacional	2	R\$ 342.221,00
	Educação Especial na Educação Profissional e no Ensino Superior	1	R\$ 139.874,38
	Promoção da Educação Especial como fator de inclusão escolar	1	R\$ 145.000,00
	Censo Escolar da Educação Básica	3	R\$ 124.014,29
	Apoio à reestruturação da rede pública de ensino para Escola Básica Ideal	1	R\$ 5.500.000,00
	Implementação da Expansão da Educação Profissional – PROEP	1	R\$ 1.140.310,00
	Formação Continuada de Professores	2	R\$ 2.811.412,12
	Dinheiro Direto na Escola Para o Ensino Fundamental – PDDE	1	R\$ 69.184,60
	Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	1	R\$ 7.223.017,97
	TOTAL	12	R\$ 17.495.034,36

⁸ Sorteios Públicos é uma ferramenta da Secretaria Federal de Controle Interno para fiscalizar imparcialmente ações governamentais por meio dos resultados sorteados pela Caixa Econômica Federal.

6.2. O relatório de fiscalização

O relatório se divide nas nove ações governamentais propostas, sendo que as ações são subdivididas por suas infrações ou inadequações. De uma forma padronizada, temos uma contextualização introdutória dos programas que é composta pelos seguintes itens: Programa, Ação, Objeto da Ação de Governo, Ordem de Serviço, Objeto Fiscalizado, Agente Executor Local, Qualificação do Instrumento de Transferência, Montante de Recursos Financeiros e Extensão dos Exames. Este mais extenso e detalhado relatando em especificamente os fatos de infração e inadequação. A Extensão dos Exames se caracteriza pelos seguintes itens: Fato, Evidência, Manifestação do Secretário e Análise da Equipe.

A primeira ação governamental estudada foi no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Especial (PDEE) – Nacional. Este programa visa adaptar arquitetonicamente escolas a receber portadores de necessidades especiais, assim como, objetiva facilitar o acesso a estes. Nove aspectos foram examinados pelo relatório: formalização de processos inadequada, ausência de identificação do convênio nas notas fiscais, contrapartida sem transito na conta específica do convênio, descumprimento de determinação de municipalização das escolas estaduais de educação infantil, atraso na distribuição dos bens adquiridos, convite sem o mínimo de três propostas válidas, reformulação do objeto do convênio com parecer contrário do FNDE, aprovação de prestação de contas com reformulação indeferida e dispensa de licitação com justificativa não procedente. A partir destes pontos, verificaram-se as assimetrias do programa e a aquisição de materiais como máquina de datilografia Braille e cadeiras de rodas.

O segundo ação foi no Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária. Neste programa, o foco da ação do governo está no desenvolvimento de tecnologias para necessidades educativas especiais, dando apoio técnico e pedagógico, além de disseminar as políticas referentes à Educação Especial. O exame relatou a formalização indevida do convênio, que foi aprovado pelo FNDE e cancelada no ano seguinte com sobra de recursos.

Na sequência das ações, Está o Programa Brasil Escolarizado que promove a Educação Especial como fator de inclusão escolar, dando capacitação a professores e profissionais da área, como também doa equipamentos e materiais didáticos. Nesse caso, o exame restringiu-se a dois aspectos: ausência de identificação do convenio nas notas fiscais, sendo encontradas quatro sem registro, e atraso na distribuição de bens adquiridos, não acompanhando o cronograma da Licitação.

Nesta próxima ação, o Programa analisado foi o mesmo anterior (Brasil Escolarizado), porém este com foco no Censo Escolar da Educação Básica sobre a coleta de informações estatístico-educacionais para o planejamento e a gestão da Educação. Verificou-se que os Diários de Classe não foram disponibilizados em algumas escolas, assim como, as fichas de matrículas. Também, não houve respeito às regras da modalidade Convite de Licitação com no mínimo três propostas válidas, nem ao Plano de trabalho, sendo que no âmbito da contrapartida, não houve a compra de material permanente, e no âmbito da concedente (INEP), que aprovou tal improbidade.

A quinta ação governamental foi sobre o programa de Escola Básica Ideal, o qual apóia a rede pública de ensino em escolas de Educação Básicas modelares e de referência. A extensão da análise se deu desde a assinatura até a execução descentralizada pelos municípios beneficiados. Quatro aspectos foram relevantes: Inexistência de comprovação formal dos critérios objetivos que permitiram selecionar os municípios, inexistência de critérios objetivos na distribuição equivalente dos recursos financeiros aos municípios selecionados e inexistência de comprovação concomitante da execução descentralizada do convênio deficiente. Dessa forma, a análise nos revela que houve falta de conhecimento técnico por parte dos municípios e de controle sistemático por parte do Estado de Santa Catarina.

Outra ação remete ao Programa Expansão do Ensino Profissionalizante (PROEP). O programa resumisse a implementação da Educação Profissional por meio do fortalecimento da Rede Federal, do reordenamento das Redes Estaduais e da Expansão das Escolas do Segmento Comunitário. Neste, foram examinadas a movimentação de recursos através de conta diversa do convênio como um cheque compensado no valor de R\$ 340.020,69, ausência de planos de trabalho, os quais não foram repassados da

FNE/PROEP/MEC para o Estado e as cópias das prestações de contas incompletas, que também não foram entregues em prazo compatível com a fiscalização.

A sétima ação de governo foi realizada no Programa de Educação de Jovens e Adultos. Esse programa objetiva a melhoria da qualidade do ensino por meio da formação continuada de professores e de aquisição de material didático/pedagógico. Essa ação foi a com mais itens relevantes, totalizando em onze: cópias das prestações de contas incompletas, falta de anexação da portaria de nomeação da comissão de licitação, inadequação da numeração processual, convite sem o mínimo de três propostas válidas, ausência de registro na ata de realização do pregão, ausência do documento de autorização para abertura de processo licitatório, falta de comprovação da publicidade da convocação, divergência no registro de dado relativo à nota fiscal, curto prazo de convocação para cursar segunda etapa da capacitação, divergência no quantitativo de livros recebidos pelo CEJA/Florianópolis, falta de aviso ao CEJA/Florianópolis da emissão dos certificados e movimentação de recursos através de conta diversa do convênio. A análise, então, restringiu-se ao convênio, às licitações e às notas fiscais enfatizando a verificação documental do curso de capacitação.

A penúltima ação é sobre o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Tal programa assegura as condições mínimas de funcionamento das escolas públicas através de apoio financeiro de cunho suplementar do PDDE para as unidades executoras. Verificou-se a prestação de contas nas escolas executoras, como atraso na liberação dos recursos do PDDE por parte do MEC/FNDE, ausência de orçamentos na prestação de contas para embasar aquisição de produtos, cotação de preços com definição prévia de marca e a preço superior ao praticado no mercado, aquisição de bens pelo menor valor global em vez do menor valor por item, aquisição de bens não previstos para o PDDE, valor total de nota fiscal não corresponde à descrição e quantitativo de produtos, descrição incompleta de produtos em nota fiscal e em orçamento e cobrança de tarifas bancárias na conta do PDDE de unidades executoras.

Por último, a ação governamental agiu mais uma vez sobre o Programa Brasil Escolarizado com foco específico no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este tem por objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, contribuindo para a redução da evasão nas escolas e para formar bons hábitos

alimentares. A análise do programa se estendeu à distribuição e armazenagem dos alimentos, à verificação de documentos e averiguação de licitações e de pesquisas de preços. Tal análise se baseou em dez itens relevantes: fracionamento de despesas na aquisição de produtos para merenda escolar, preço total de chá cem vezes maior que preço unitário cotado multiplicado pela quantidade licitada, menos de 70% dos recursos do PNAE utilizados na aquisição de produtos básicos, existência de alimentos vencidos nos estoques das escolas, ausência de registro de datas de vencimento quando do recebimento da merenda escolar no depósito central do Estado de Santa Catarina na CONAB, instalações de depósito de merenda escolar em condições precárias, depósito de merenda da GEREI São José desprotegido de animais e insetos e com alimentos vencidos, ausência de atuação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar na orientação e visita a escolas estaduais, ausência de cardápio padronizado para elaboração da merenda escolar e aquisição de alimentos a preços superiores aos praticados no mercado.

6.3. Linguagem e estruturação textual

Diante do presente Relato, faz-se necessário descrever alguns pontos essenciais de um relatório de fiscalização. O principal objetivo de um relatório é o de registrar todos os processos da fiscalização por meio de um documento escrito. Neste caso, temos que a linguagem e a estrutura textual são de suma importância para transmitir a informação de maneira clara e absolutamente transparente. Além disso, a compreensão por parte do leitor deve ser a mesma do escritor, apesar de poder apresentar termos técnicos. Ou seja, uma forma simples, completa, equilibrada, agradável e relevante a fim de suprir a necessidade de entendimento do leitor desde a metodologia à conclusão do relatório.

No geral, o relatório apresenta-se muito bem estruturado com sequência lógica e divisões pertinentes ao contexto da fiscalização. A cada foco desta, explica detalhadamente o que está sendo analisado sem repetições ou adendos desnecessários de forma direta e objetiva sem abusar de termos técnicos de difícil acesso. A partir disso, pode-se afirmar que o relatório prioriza a simplicidade do texto, fator positivo para a clareza do documento.

Inicialmente, o relato apresenta uma breve explanação sobre o contexto do documento contendo a verificação da fiscalização e dados descritivos de registro e localidade. Entretanto, em nenhum momento, revela os procedimentos de verificação em campo (“in locus”), apenas limita os procedimentos no Item Extensão do Exame. Indiretamente, dá-se para entender que existem alguns procedimentos chaves, como a notificação do responsável para obter a manifestação deste diante da fiscalização. Em função disso, percebe-se que o relatório não se apresenta completo já que ficam dúvidas sobre os reais procedimentos em campo, dando margem a diversas interpretações sobre o ocorrido.

O relatório possui um padrão bem definido, sendo elaborado com tópicos idênticos não diferenciando uma fiscalização de outra por todo o texto. Isso evidencia a preocupação com a padronização das informações, dando a entender a busca por coerência na descrição e igualdade nos critérios de análise sobre cada ação governamental. Tal preocupação demonstra equilíbrio da fiscalização evitando parcialidades para com as ações, principalmente quando notifica previamente o responsável pelas ações.

Como descrito acima, a padronização possui seu fator positivo, porém visando a leitura agradável do relato, não é possível mais afirmar a positividade dessa estrutura. A repetição dos pontos abordados ao longo de outras fiscalizações gera conteúdos enfadonhos para o leitor desviando o real motivo de uma fiscalização inteligente para o ignorante ato de preencher formulário. Diante disso, o relato pode desmotivar a leitura já que mostra informações infundadas - ou se tem fundamento, não ultrapassa a função de registro.

Outro aspecto negativo está na prioridade dos assuntos em que não se destaca a importância de determinadas informações. A classificação de improbidade, irregularidades e/ou ato fora das normas é imprescindível para se julgar e averiguar a gravidade da ação fiscalizada. Assim, entende-se que não há uma relevância dos fatores mais importantes para serem observados. Dessa forma, o texto perde qualidade quando não seleciona e discrimina os aspectos mais relevantes na fiscalização deixando o relato padronizado por critérios pré-estabelecidos.

As evidências acima revelam que há diversos aspectos a serem melhorados no relatório de fiscalização, não obstante, este possui pontos fortes enquanto vemos um texto uniforme regido por padrões. De uma maneira geral, equilibradamente podemos afirmar que a linguagem e a estrutura textual estão qualificadas com ressalvas a desenvolver.

6.4. Irregularidades

Muitos foram os problemas encontrados nas constatações do relatório. A partir disso, discriminando os em função das suas características. Verifica-se a formação de quatro grandes grupos de constatações: Descumprimento de Prazos, Improbidade Administrativa, Má Gestão Financeira e Processos Licitatórios Inadequados. Além disso, conjuntamente formando a totalidade das 53 constatações observadas, temos mais duas, as quais se denominam Outras Constatações. Abaixo, temos o tabelamento destas.

Constatações	
Descumprimento de Prazos	5
Improbidade Administrativa	17
Má Gestão Financeira	18
Processos licitatórios Inadequados	11
Outras Constatações	2
TOTAL	53

Em função da tabulação, é válido observar que os números se concentram em Improbidade Administrativa e Má Gestão Financeira, tendo que Processos Licitatórios Inadequados e Descumprimento de prazos são um pouco menos relatados.

Diante desses conceitos abrangentes, faz-se necessário limitar a base da classificação. Então para este fim que o ato que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições será considerado Improbidade Administrativa baseado na Lei 8.429/1992. Já Má Gestão Financeira referiu-se às constatações que relatam registros, aquisições e contrapartidas fora das normas e padrões estabelecidos no vínculo para a realização da ação governamental. Em relação aos Processos

Licitatórios Inadequados, entenda por falta ou ausência de procedimentos licitatórios sem prévia explicação. Em sequência, temos o Descumprimento de Prazos que se traduz na falta de rigor com os prazos estabelecidos nos editais. Por último não menos importante, Outras Constatações são o relato sobre o Curto Prazo para Capacitação e a Falta de Aviso para com o Órgão Responsável.

Dentre as Constatações, observa-se que a improbidade administrativa é a mais maléfica porque, apesar de não gerar crime e possuir penas brandas, fere o Controle Social diante de falhas que poderiam ser evitadas. No relatório, a ausência de plano de trabalhos é uma delas. Com execução do projeto da PROEP, é ilusório acreditar que serão levados em conta os resultados do projeto e o entendimento de seu ciclo como um todo já que não se possui planejamento a ser seguido. Outra falha grave está na parte de logística, em que muitos alimentos estocados nas cantinas estão vencidos. Tais falhas, visivelmente poderiam ser evitadas.

Não obstante, ainda temos a Má Gestão Financeira que está representada na aquisição de recursos acima dos preços de mercado até falta de notas fiscais para a prestação de contas. É importante salientar que essa constatação agride o erário público diretamente, sendo que em muitos casos não há reversão dos recursos mal utilizados na execução dos programas. Além disso, percebe-se que a falta de transparência e controle na gestão financeira abrange o contexto para a possibilidade de caráter não ilibado por parte do gestor.

Outro ponto observado é o Descumprimento de Prazo. Ressaltou-se esse ponto devido a sua recorrente presença em todas as ações fiscalizadas, porem é importante lembrar a burocratização que envolve tal constatação. Em alguns prazos, entende-se que são estritamente curtos para obter respostas satisfatórias ou real averiguação dos procedimentos, como na distribuição de bens adquiridos para deficientes. Nesse ponto, temos que o cumprimento do prazo está dentro do planejamento de longa data. Dessa forma, com o atraso do planejamento pode-se prejudicar o andamento do programa como um todo, tendo não só um descumprimento, como vários, ou seja, o efeito pode se tornar em cadeia.

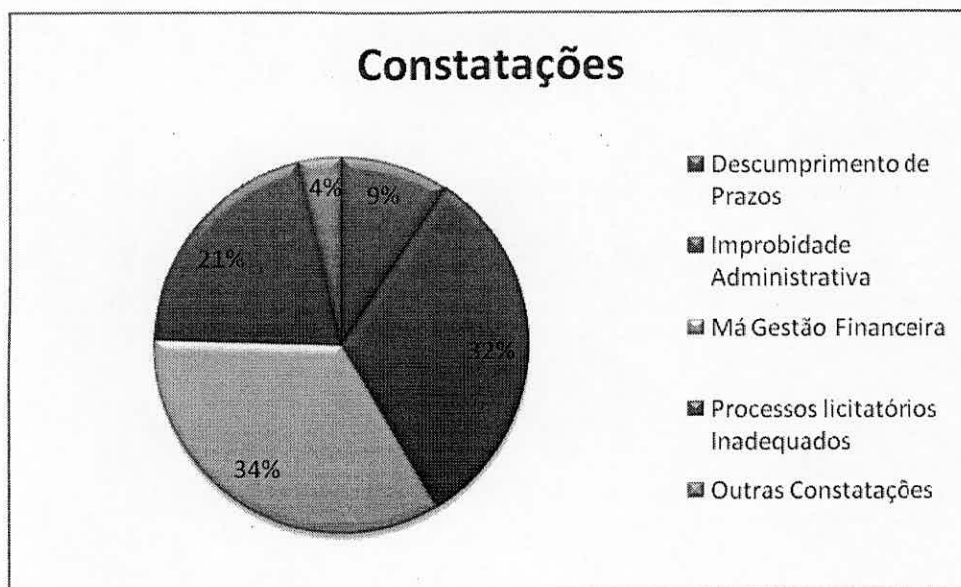
Diante da lei federal de licitações 8.666/1993, o relato descreve diversos tipos de irregularidades as quais foram denominadas Processos Licitatórios Inadequados. A mais recorrente das irregularidades fiscalizadas é a falta do mínimo de três propostas válidas. Aqui nota-se que as constatações mantêm um padrão de inadequações nos procedimentos. Para fim de exemplificação, pode-se citar a falta de anexação de portaria sobre a comissão e dispensa de licitação não procedente.

Em decorrências dessas observações, entende-se que há padrões nos erros relatados no Relatório. Com isso, podem-se processar informações dos maiores males da gestão pública, dando a possibilidade de visualizar um mapeamento dessas constatações. Dessa forma, concluo que, analisando o relatório como um todo, é possível encontrar informações relevantes sobre as ações governamentais, tendo em vista uma visão macro das constatações.

6.5. Constatações e aprendizagem

Como um desafio para este projeto de iniciação científica, pretende-se buscar e indicar como as irregularidades podem ser usadas para ajudar os órgãos federativos e os gestores públicos. Em função disso, parti-se do pressuposto que toda irregularidade possui um fundo de aprendizado, sendo que dele pode-se extrair informações relevantes que impeçam a reincidência de irregularidades. Dessa forma, baseado nas constatações observadas, abaixo se descreverá algumas ações que podem ser tomadas pela Secretaria Federal de Controle Interno para melhorar o relatório e propor soluções eficientes diante das inadequações.

A fim de facilitar a visualização, temos os percentuais das constatações abaixo, expressando a relação de cada critério com o todo fiscalizado.



Podemos perceber que a concentração 34 % está em Má Gestão Financeira. Tal irregularidade é resolvida diante de um planejamento estruturado e seguido estritamente. Se verdade, como melhorar a gestão pública sem um planejamento adequado, relevando-se aqui um planejamento aquém do financeiro - o qual é geralmente enviado ao edital federal. A resposta se faz diante da preocupação do gestor que precisa ser holística ao ponto de compreender todos os aspectos que influenciam ou podem influenciar o desenvolvimento de sua administração, considerando os riscos e as oportunidades. Pensando no relatório, é válido notar que, em primeiro lugar, toda ação governamental é previsto um orçamento. Diante disso, faz-se necessário interligar por meio de um planejamento os pontos relevantes de tal orçamento. Diante desse ponto, podemos indicar uma resolução como Aplicações da Contrapartida Coerente com Planos de Trabalho tendo em vista que os recursos foram utilizados em outra área já que seu fim foi alcançado por uma menor quantidade de verbas.

Outro ponto a ser considerado é a co-gestão entre o ente federativo responsável e o órgão estadual executor. Com o planejamento fica mais fácil identificar possíveis incongruências diante das normas pré-estabelecidas para a aquisição dos recursos federais. Para exemplificar, analisaremos o Fracionamento de Despesas na Aquisição de Produtos para a Merenda Escolar. Tendo em vista a discussão entre os tipos de licitação (Tomadas de Preços e Concorrência), como também a lei federal 8.666/1993, entende-se que se houvesse um planejamento conjunto das ações tomadas por meio é claro de

tecnologia tal inadequação seria minimizada e evitaria relatos no relatório sobre o que procede ou não fazer, aumentando o controle sobre as ações.

Já Improbidade Administrativa é causada principalmente pelo não cumprimento de normas e procedimentos. Dessa forma, entende-se que com a co-gestão no planejamento os gestores públicos sintam-se à vontade para executar o previsto já que estarão respaldados pelo governo federal, ou seja, dividiram a responsabilidade sobre o controle e o cumprimento de normas burocráticas. Assim, acredita-se que o cumprimento do planejamento não esbarre nas normas e/ou procedimentos evitando perda de eficiência nos relatórios. Tal aspecto pode ser também considerado para Processos Licitatórios Inadequados e Descumprimento de Prazo, pois adentra na mesma problemática de normas e procedimentos.

Focando as ações governamentais, podemos traçar o perfil negativo do Gestor, ou seja, descrever as competências e qualificações que necessitam ser desenvolvidas enquanto Gestor Público. Assim, é preciso observar em que pontos precisam ser desenvolvidos a fim de dar plenas condições para administrar. Essas características estão presentes em todos os programas governamentais, portanto, poderia ser criada, não uma penalidade, mas um programa de capacitação voltado especialmente para a qualificação dos gestores baseado nesses perfis a desenvolver. Com isso, faz-se necessário uma estruturada política pública para avaliar os gestores e poder capacitá-los da melhor forma possível. A partir disso, entende-se que diminuirá os problemas recorrentes nos futuros relatórios de fiscalização referentes a incompetências ou improbidades administrativas.

7. Importância da iniciação para o aprendizado

Durante a pesquisa, é importante salientar a busca por informações e a desenvoltura adquirida para encontrar e interpretar o material estudado. Essa oportunidade de realizar uma pesquisa com foco no interesse discente e docente gera a sinergia muitas vezes não encontrada em matérias com linhas de formação específica, como administração de empresas. A partir disso, podem-se aproximar interesses além da sala de aula para

questionamentos em outras áreas multidisciplinares, como o foco desta pesquisa sobre os órgãos de controle democráticos, em específico, a Controladoria Geral da União.

Num primeiro momento, fez-se necessário entender todos os processos que envolvem a esfera pública, estudando o desenvolvimento, as atribuições e as competências dos órgãos como o todo - o controle democrático do Estado. Por meio disso, a pesquisa buscou entender os conceitos de accountability e de auditoria, os quais envolvem a situações de tomadas de decisão e regulação dos órgãos federativos, para embasar as análises posteriores.

No segundo momento, buscou-se uma referência, o relatório de fiscalização da CGU para visualizar o material estudado na prática. Dessa forma, pode-se realmente perceber os mecanismos de gestão e controle observados anteriormente, ressaltando a formação de um senso analítico entre as práticas eficientes e ineficientes. Com isso, acredita-se na desenvoltura aprofundada sobre as questões do tema e na maturidade desenvolvida para a confecção do relatório.

Em função de toda a pesquisa, percebe-se o quanto é importante as praticas dessas atividades no meio acadêmico, abrindo o conhecimento fora do aquário que é a sala de aula. Dessa forma, conclui-se que a iniciação científica é fator relevante para a formação de bons profissionais e a busca da excelência, que a FGV tanto almeja.

8. Conclusão

Dentro de tudo que foi analisado, devemos por premissa reafirmar o papel da CGU, em especial, e das outras instituições de controle, o qual traz transparência, eficiência e legitimidade à gestão dos órgãos governamentais. Não só isso, como também é necessário ainda ressaltar que os sistemas de controle sobre a administração pública são fortalecedores da democracia efetiva e peças chave na preservação da república brasileira. Tal papel traduz-se na característica mais relevante da CGU que é a efetividade de suas ações em conjunto com as outras instituições controladoras, como a AGU, o TCU e o MPU. Dessa forma, podemos afirmar que não é um controle

meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

A partir disso, constatamos que a auditoria da CGU se faz relevante devido à crescente corrupção no país posto que suas atribuições transcendem o papel meramente burocrático de verificação. Com isso, destaca-se um papel mais prestativo para com a gestão da administração pública e mais atuante na vida dos cidadãos com a divulgação de seus relatos, estabelecendo uma relação a favor do controle social a partir dos eleitores. Tal destaque se reflete no estímulo do eleitor para refletir diante dos candidatos a gestores públicos, pretendendo, ao longo prazo, obter ganhos qualitativos na administração pública.

Outro fator conclusivo para o avanço da auditoria apresenta-se nas ações preventivas feitas pela SFC. Verifica-se no relatório analisado no projeto de pesquisa que há possibilidade de melhorias constantes na fiscalização interna. Tais melhorias representam participações mais incisivas para evitar erros como improbidade e descumprimentos de prazo, não só isso como também para pode acrescentar informações relevantes às ações governamentais no que se refere ao cumprimento dos planejamentos pré-postos aos gestores e procedências diante destes.

Dessa forma, entende-se que o papel da auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção quando nos referimos a CGU é de extrema importância para a manutenção dos valores democráticos e republicanos. Também compreende-se que seu papel não se resume a isso, mas pode ser muito mais ativo em diversas áreas da administração pública, como às ações conjuntas. Assim, faz-se necessário uma evolução continua da CGU revisando suas atribuições em relação à auditoria para não sobrepor outros órgãos de controle porém expandindo-se para aspectos ainda não tratados pelo Sistema de Controle nacional.

9. Bibliografia

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx> . Acessado em: 27 jan. 2010.

ARANTES, ROGÉRIO BASTOS et al. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público*. [S.I.], 2009. Cap. 3.

ARANTES, Rogério Bastos. LOUREIRO, Maria Rita. COUTO, Cláudio. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Capítulo 4 – Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In Loureiro, Maria Rita, Pacheco, Regina e Abrucio, Fernando. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm> . Acessado em: 26 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Regimento Interno*. [S.I.], 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento_interno.pdf>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Auditoria e Fiscalização*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa*. [S.I.], 2003. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_13mar2003.pdf> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Prevenção da Corrupção*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/OQueE/>>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Correição*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/OQueE/>>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatórios de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal*. [S.I.], 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf>. Acessado em: 25 jan. 2010.

LOUREIRO, Maria R.; MORAES, Tiago C.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. *Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil contemporâneo*. São Paulo, 2009.

TAKEDA, T. *Diferenças entre controles interno e externo*. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1136> . Acessado em: 04 fev. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Regimento Interno*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf>. Acessado em: 26 jan. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita (2005). *Finanças Públicas, Democracia e Accountability*. In Ciro Biderman e Paulo Arvate, orgs. *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

ARRETCHE, M. (1996). Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31: 44-66.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *BIB*, nº 63, 1º semestre de 2007, pp. 45-59.

BRESSER Pereira, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (org.s) (2006). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap.

DAHL, Robert (1997). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.

FERRAZ, Cláudio e Frederico Finan (2005a). Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil Municipal Reports. Manuscript.

LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: *Revista da Administração Pública*, Ago 2009, vol.43, no.4, p. 739-772.

MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, v. 10, n. 2, February 2007, pp. 122-144.

OLIVIERI, Cecília. Capítulo 5 - Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In Loureiro, Maria Rita, Pacheco, Regina e Abrucio, Fernando. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PRUD'HOMME, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-20.

TANZI, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996.

ZAMBONI FILHO, Yves e Stephan Litschig (2006). Law Enforcement and Local Governance in Brazil; evidence from random audit reports. Manuscript.