

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANNA DE SOUZA ARANHA

*Parecer  
Externo  
Aprovado*  
*Parecer Interno*  
*Aprov. nos aspectos relevantes...*  
*Carta  
com 2 pareceres*

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

A CGU e os Ministérios no sistema federal de controles democráticos

Análise de uma auditoria realizada no Estado da Bahia em 2007

Relatório Final

SÃO PAULO

2010

ANNA DE SOUZA ARANHA

**A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção**  
A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

Uma análise de auditoria realizada no Estado da Bahia em 2007

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

Campo de conhecimento:  
Ciência Política

Orientador: Marco Antônio  
Carvalho Teixeira.

SÃO PAULO  
2010



## SUMÁRIO

1. Introdução .....	4
2. Objetivos .....	5
3. Sobre o controle para a administração pública.....	6
4. O sistema de controle .....	13
4.1. As instituições que formam o sistema de controle: seu histórico, atribuições e especificidades .....	22
4.1.1. O Tribunal de Contas da União (TCU) .....	22
4.1.2. A Controladoria Geral da União (CGU) .....	33
4.1.3. A Advocacia Geral da União (AGU) .....	38
4.1.4. O Ministério Público Federal (MPF).....	42
5. Análise Central.....	47
5.1. O objeto de análise .....	47
5.2. As irregularidades identificadas em cada programa.....	48
5.3 Análise do relatório da auditoria da CGU realizada no Estado da Bahia em 2007: linguagem, estrutura, qualidade das informações e perspectiva.....	61
5.4 Fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira .....	63
5.5 Aprendendo com as irregularidades: o que pode ser feito para melhorar o quadro da gestão pública de saúde baiana à luz do caso analisado .....	66
5.6 Os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal.....	69
6. Contribuições deste estudo para a formação pessoal .....	72
7. Conclusões .....	73
8. Bibliografia .....	75

## 1. Introdução

O presente Relatório Final do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) tem a finalidade de analisar a auditoria como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento das instituições de controle democrático, com ênfase particular atribuída 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 do controle interno<sup>1</sup>, mas também terá uma forte preocupação em identificar e analisar os fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira. Ressalta-se que não foi nosso objetivo, nesse trabalho, analisar os controles exercidos pelo Poder Legislativo ou pelo Judiciário, mas os das instituições que os auxiliam ou demandam nesse processo, na medida em que são tais poderes que possuem, de fato, prerrogativas de punição na esfera política e judicial.

No que tange o conteúdo deste relatório, o item 2 apresenta os objetivos da pesquisa. Os itens 3 e 4 abordam o sistema de controle segundo uma ótica teórica sobre o assunto, apresentando o conceito de accountability. O item 4 traz um recorte das instituições que formam o sistema de controle brasileiro – Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Advocacia Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF) – expondo seu histórico e atribuições. O item 5 trata da análise principal desta pesquisa acerca do relatório dos resultados gerenciais obtidos a partir do exame de quatro Programas de Governo executados no Estado da Bahia, realizado em 2007, dentro do Projeto de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos da CGU. O item 6 apresenta sucintamente as contribuições pessoais que este estudo agregou à pesquisadora. As conclusões finalizam a pesquisa, encerrando o sétimo item deste documento.

---

<sup>1</sup> O controle interno, exercido por organizações intragovernamentais ou intrapoderes - como corregedorias, controladorias e auditorias - que monitoram as atividades cotidianas da estrutura da qual fazem parte, têm a função de realimentar o planejamento e realizar a avaliação das políticas públicas de acordo com sua legalidade, eficácia e eficiência. Já o controle externo é desempenhado por instituições do Estado fora da estrutura governamental – no caso de controle do Executivo, seria o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público – e por aquelas de finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes, como os Tribunais de Contas.

## 2. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa é realizar o mapeamento dos diferentes órgãos de controle do governo federal brasileiro, identificando suas atribuições e os mecanismos de controle, fiscalização e punição que podem exercer sobre a administração pública.

Seguindo essa linha, o objetivo específico visa focar a análise na CGU, compreendendo o papel dessa instituição dentro do sistema de controle e os efeitos de suas auditorias sobre os demais órgãos da administração pública federal, no que tange o desenho, os procedimentos de gastos e repasses de recursos do governo federal, o controle das irregularidades e a implementação das políticas públicas.

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 a 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 cidadãos. Para que esse regime seja efetivo, estes 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 obrigação de prestação de contas do governo à sociedade é um conceito denominado *accountability* governamental, como exposto na citação. Assim, o princípio da representatividade, em que o mandatário é eleito para defender os interesses daqueles que os elegeram, garantiria a responsabilização do governo.

Entretanto, este princípio é seriamente fragilizado a partir do momento em que os partidos políticos buscam recursos ilícitos para financiar suas campanhas, como dito anteriormente. Nesse sentido, o governante eleito passa a ter um compromisso maior com os interesses daqueles que financiaram sua campanha do que com aqueles pertencentes à população: a política passa então 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

### 3. Sobre o controle para a administração pública

Para que a democracia seja instaurada de forma efetiva, seus princípios fundamentais requerem a existência do controle sobre a administração pública, seus órgãos e instituições. Assim, a discussão acerca do controle tem como pressuposto a ordem política democrática.

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 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

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 consequências socioeconômicas da corrupção, a questão mais relevante refere-se à relação entre a pobreza das nações e a corrupção – ainda mais evidente ao examinarmos índices de desenvolvimento humano em comparação ao Índice de Percepção da Corrupção, apresentado na lista elaborada pela Transparência Internacional. 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 deixa evidente se a pobreza é causa ou consequência da corrupção.

Ainda, os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país são imediatos e críticos, especialmente porque afetam 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. Podemos então concluir que são as camadas mais pobres da população as que sofrem mais direta e intensamente as consequências da corrupção.

Para agravar o quadro, 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 deve-se 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 dada 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 chega a ser vista como uma solução a curto prazo. Entretanto, os impactos desta, novamente, são bastante 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 com intenções corruptas 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. 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 pode acarretar um aumento do endividamento público.

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<sup>2</sup>. 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 *porquê* de sua existência deu-se com base na corrupção, porém outras linhas argumentativas podem ser utilizadas para justificar a necessidade de fortalecer o papel das instituições que exercem controle sobre a administração pública.

Segundo Martins (1989) e Martins (1994), seria uma forma de garantir que as relações entre o Estado e a sociedade se pautem em valores republicanos, como a preponderância do interesse público sobre o privado, e democrático-liberais, tais como a liberdade individual, a propriedade e a igualdade jurídica. Uma vertente similar teria a justificativa baseada na garantia de que os representantes, uma vez à frente dos seus cargos, pautem sua conduta pelo “melhor interesse de seus representados” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

Já Bruno Speck (2000), focando em um aspecto gerencial, defende o controle sobre os gastos públicos, posicionando o governo como o maior interessado na eficiência das instituições que promovem este controle.

Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos: para melhorar o desempenho de seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo os seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos (SPECK, 2000).

Outras justificativas reforçariam seu papel de promoção da democracia – por meio da transparência das ações governamentais –, melhoria na gestão de políticas públicas – atuando na eficácia, eficiência e efetividade dos órgãos executores – e promoção da *accountability*, com o aumento de prestação de contas governamental. Assim, encerra-se esta vertente com a seguinte citação, que revelaria o impacto de tais instituições: os “processos de *accountability* podem afetar tanto a conduta dos

---

<sup>2</sup> 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.



governantes quanto as políticas públicas concebidas e implementadas por eles” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009).

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, o qual controlaria o burocrata quanto à legalidade de seus atos e seria controlado pelo povo por meio do processo eleitoral. No entanto, o movimento denominado a *burocratização da política* ou *politização da burocracia* relativiza 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.

Nessa linha, outra 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)

O processo eleitoral e o controle social já foram citados anteriormente, o que nos leva ao foco nas regras intertemporais, as quais:

Protegem os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade e asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos em um momento eleitoral. Isto se trata de separar o domínio do Estado democrático, que é de longo prazo na sociedade, das conjunturas do governo em um momento eleitoral, a fim de que se garantam os direitos básicos dos cidadãos e que decisões

tomadas nas circunstâncias de hoje não prejudiquem o futuro da sociedade e mesmo da própria continuidade da democracia. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Vale a percepção de que se pode estabelecer um paralelo entre os princípios fundamentais da democracia e as formas de accountability, o que revelaria sua importância: “o governo deve vir da vontade popular” e “processo eleitoral”; “os governantes devem prestar contas ao povo pelos seus atos ou omissões no exercício do poder” e o sistema de “*checks and balances*”; e finalmente, o “Estado deve ser regido por regras que delimitam seu campo de atuação e estimulem a defesa dos direitos básicos dos cidadãos” e “regras estatais intertemporais”. Essa variedade de formas de accountability é então essencial não apenas por oferecer diferentes maneiras de controle, como também por demonstrar que uma melhor articulação das três formas leva à efetividade da responsabilização dos governantes no campo de qualquer política pública. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Assim, compreendida a relevância do tema e tendo consciência do motivo pelo qual os mecanismos de controle precisam estar presentes sobre a administração pública no Brasil, faz-se necessário o estudo mais profundo da forma como eles são promovidos, sendo de suma importância explorar a classificação das formas de accountability e o sistema de controle que as promovem, como é apresentado no item a seguir.

#### 4. O sistema de controle

As diferentes formas de accountability são classificadas entre accountability vertical e horizontal. A primeira pode ser compreendida como a forma de controle da sociedade sobre o Estado, podendo ser representada por meio do voto, plebiscitos, referendos e do controle social exercido em conselhos setoriais. Ademais, tal mecanismo pode ser exercido por meio de ações da imprensa e de Organizações Não Governamentais (ONGs).

De acordo com O'Donnell – e seguindo a linha argumentativa de Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira já citada anteriormente - a votação seria um meio de controle insuficiente: “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. Assim, apresentaria certa descrença quanto à efetividade do voto. Com mesma linha de pensamento, Adam Przeworski defende 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”. Contribui ainda com o apontamento da necessidade de implementação de mecanismos de informação aos eleitores, para que possa conhecer os outros resultados possíveis e enriquecer sua decisão de voto – é de extrema importância uma análise dos resultados que seriam possíveis, ao invés dos eleitores somente avaliarem os resultados obtidos no mandato do governante.

Ambos os autores, O'Donnell e Przeworski, acreditam que a accountability só estará assegurada com a manutenção concomitante da accountability horizontal, a partir do momento em que esta apresenta grande capacidade de coletar, produzir e divulgar as informações acerca dos negócios públicos sobre as quais os cidadãos não têm acesso. Assim, a accountability vertical está intimamente ligada aos resultados da accountability horizontal: seu fortalecimento é diretamente vinculado com o aperfeiçoamento desta.

A accountability horizontal trataria então 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) Dá-se também por meio da 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. Assim, essas organizações teriam grande relevância, segundo O'Donnell, tanto por possuírem o direito e o poder legal de controlar, como por estarem dispostas e capacitadas a realizar as ações fiscalizatórias. Além do importante papel já apresentado, esta forma de accountability é importante por suprir a demanda dos cidadãos e organizações sociais por contestação aos atos dos governantes.

Ainda acerca deste controle mútuo,

[...] 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)

Aprofundando o conceito, podemos dividir a accountability horizontal em controle interno e externo. 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 pelo controle interno – CGU – são fundamentais para instruir e alimentar os processos – em especial os do Tribunal de Contas da União – de avaliação e julgamento das contas do governo, que é finalidade do sistema de controles externos.

Por instituições de controle interno podem ser compreendidas as organizações intragovernamentais ou intrapoderes que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte, como corregedorias, controladorias e auditorias. 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.

Ainda 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, 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.

Finalizando a questão, o controle interno, por estar inserido no cotidiano da organização, tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, além de mobilizar os mecanismos de controle externo. Porém, apresentaria fragilidades (Fonseca, Sanchez e Antunes), como por vezes, apresentar somente o objetivo de realizar a contabilidade pública – que pode ser facilmente maquiada – e estar associada à vontade política.

Já a segunda modalidade de accountability horizontal, o controle externo, é realizado por instituições externas à estrutura do governo, como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e 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.



Em nosso país, o controle parlamentar da burocracia pública é exercido por meio de fiscalização orçamentária, nomeação de integrantes da alta burocracia, 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 ao Congresso Nacional exercer o controle da administração pública, isso é comprometido na prática pelo fato de o Executivo contar com mecanismos que o permitem pautar os trabalhos no Congresso e, ainda, obter acesso à aprovação desses trabalhos que são encaminhados ao Legislativo. Com isso, o parlamento vê-se limitado para exercer seu controle sobre o Executivo.

Ainda na esfera legislativa, 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 opositores, os responsáveis pela atuação destes instrumentos no Congresso.

Outra deficiência seria que o controle sobre o Executivo exercido pelo Legislativo é efetuado somente sobre as autoridades políticas, não sobre os burocratas. 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. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Porém, 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 outra forma de controle pelo Legislativo e obtêm um volume maior até do que as denúncias, mas neste caso, é a Câmara que tem se utilizado deste instrumento de fiscalização. As PFCs tratam-se, essencialmente, de solicitações de investigações sobre os recursos públicos, licitações e compras públicas, entre outros. 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. Elas, de um modo geral, que não se destinam ao combate à má utilização dos recursos públicos, mas 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. Pode-se dizer, também, que o

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 polity<sup>3</sup> 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 a 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

---

<sup>3</sup> 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)



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 politys 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, tratando a respeito do Ministério Público (MP), 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 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, devido ao 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)

A responsabilização dos governantes sobre suas ações seria então 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).

Assim, tendo compreendido o cenário que compõe o sistema de controle, vale explorar as instituições brasileiras que fazem parte dele. Sua importância pode ser percebida por meio da constatação:

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)

O item a seguir aborda então as quatro principais organizações brasileiras no assunto.

#### **4.1. As instituições que formam o sistema de controle: seu histórico, atribuições e especificidades**

##### **4.1.1. O Tribunal de Contas da União (TCU)**

###### **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 de visto referente às contas dos atos ministeriais e 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 seriam nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, sendo que somente perderiam 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 dignéis 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. Ademais, 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.

### **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.

Composto por nove ministros, escolhidos pelo Presidente da República - com aprovação do Senado Federal - e pelo Congresso Nacional<sup>4</sup>, além de três auditores, compete ao 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:

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do Art. 36 desta Lei;

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;

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;

---

<sup>4</sup> Sob ponto de vista crítico, essa forma de nomeação pode se apresentar como um risco à imparcialidade do órgão, já que a indicação por parte do Executivo poderia enviesar politicamente as decisões dos ministros, de modo a proteger seus aliados.

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.

Ademais das já citadas, podemos atribuir ao 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 gerencie 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 e auditorias, 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. O 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 tem então a função de 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 TCU. Este instrumento é utilizado 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 ainda para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro e 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.

Outros mecanismos de fiscalização empregados ao TCU são as inspeções, os monitoramentos e os acompanhamentos. Por meio destes instrumentos, o Tribunal de Contas atenta sobre os 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 outros.

Já no que tange 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 foi valorizada 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).<sup>5</sup>

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,

---

<sup>5</sup> 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)

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)

#### **4.1.2. A Controladoria Geral da União (CGU)**

##### **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.

### **Atribuições**

Como atribuições e competências da CGU, podemos citar 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 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)

Podemos ampliar tal descrição com as seguintes atribuições: assistir o Presidente da República no âmbito de 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 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, provocará o Departamento de Polícia Federal, o Ministério da Justiça e o MP.

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, citamos 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

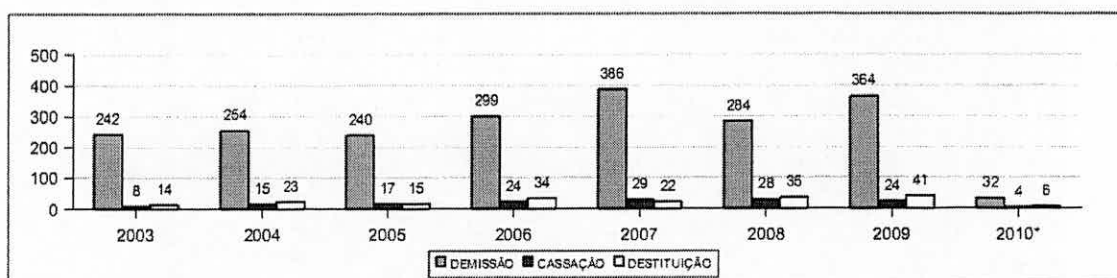
Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Com tais capacidades de influência, a organização vem apresentando uma evolução ao longo dos anos, como mostra o quadro a seguir, procedente do Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, de Janeiro de 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
<b>TOTAL</b>	<b>264</b>	<b>292</b>	<b>272</b>	<b>357</b>	<b>437</b>	<b>347</b>	<b>429</b>	<b>42</b>	<b>2440</b>

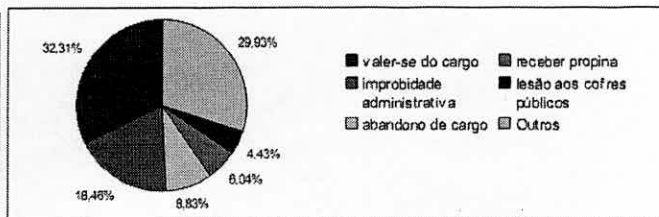
\* Até Janeiro



#### 2. Principais fundamentos legais das punições expulsivas aplicadas a estatutários

Fundamentações legais	Acumulado 2003 a 2010*
valer-se do cargo	1252 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



Quadro 1: Relatório com efeitos das ações da CGU. Fonte: Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, Janeiro de 2010<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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](http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf)>. Acessado em: 25 jan. 2010.

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. Outro fator que leva ao poder de ação do órgão é 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”<sup>7</sup>.

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 um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

#### **4.1.3. A Advocacia Geral da União (AGU)**

##### **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

---

<sup>7</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão de 2008*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2008.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf)>. Acessado em: 20 fev. 2010.

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.

### **Atribuições**

A Advocacia Geral da União é um órgão 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. Esse papel 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 são 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”<sup>8</sup>. 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;

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.

---

<sup>8</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func\\_inst.aspx](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx)> . Acessado em: 27 jan. 2010.



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 correição 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 são: 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 competências da Consultoria Geral da União são: 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.

#### **4.1.4. O Ministério Público Federal (MPF)**

##### **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.

### **Atribuições**

O Ministério Público Federal 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, pode 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.

Finalmente, no que tange 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 N° 8429, elas 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.



## 5. Análise Central

### 5.1. O objeto de análise

O objeto de análise é o relato dos resultados gerenciais obtidos a partir do exame de quatro Programas de Governo executados no Estado da Bahia, que teve como intuito verificar a aplicação dos recursos federais sob a responsabilidade do Governo do Estado.

A escolha do governo deu-se com o 7º Sorteio de Unidades da Federação, dentro do Projeto de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos da CGU<sup>9</sup>. A partir disso, o relato foi realizado no período de 22/10 a 30/11/2007, por técnicos da CGU “in loco” na Unidade da Federação, utilizando-se de inspeções físicas e documentais, entrevistas, questionários e fotografias.

O quadro a seguir, extraído do objeto de análise, apresenta os programas de governo estudados, bem como a quantidade de fiscalizações realizadas e os recursos aproximados aplicados, identificados como “Valores envolvidos”.

---

<sup>9</sup> Segundo a página eletrônica institucional da CGU: “O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. A cada sorteio são definidos 60 municípios. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes”.

Ministério Supervisor	Ação Governamental Fiscalizada	Quantidade de Fiscalizações	Valores envolvidos
Ministério da Saúde	Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica	01	RS 14.870.123,00
	Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	01	Não se aplica
	Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais	01	RS 15.548.591,04
	Atenção aos pacientes portadores de coagulopatias	01	Não se aplica
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 30.418.714,00</b>

*Quadro 2: Foco de análise do relatório de auditoria. Fonte: objeto de análise.*

O relato, tendo um caráter preliminar, apresenta constatações de campo que apontam para o possível descumprimento de dispositivos legais e contratuais, sendo destinado aos órgãos e entidades da administração pública federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada.

Assim, cabe ao Ministério da Saúde, supervisor da área, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas e de responsabilização. O Secretário de Estado de Saúde obteve conhecimento dos fatos relatados e teve a oportunidade de se manifestar em 28/12/2007, fato que está incluso no relato, enriquecendo-o.

## **5.2. As irregularidades identificadas em cada programa**

O relato tratou de identificar os fatos relevantes que indicassem impropriedades (irregularidades) na aplicação dos recursos federais advindos do Ministério da Saúde. Apesar da proposta do relato ser a análise de quatro programas, verifica-se que o “Atenção aos pacientes portadores de coagulopatias” não é abordado, carecendo de justificativa para tal. Este aspecto compromete em partes a credibilidade do objeto de análise, pois se entende como um sinal de descuido. A seguir estão descritos os três programas explorados no documento, segundo informações extraídas do mesmo.

1 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Ação: Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica

Objetivo da Ação de Governo: possibilitar o acesso a medicamentos básicos à população

Ordem de Serviço: 203540

Objeto Fiscalizado: Transferência de recursos a título de contrapartida estadual

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde

Qualificação do Instrumento de Transferência: Transferência Fundo a Fundo

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 14.870.123,00

Extensão dos Exames: Foram analisados os documentos correspondentes à efetivação da contrapartida estadual a municípios, no período compreendido entre setembro de 2006 a outubro de 2007.

2 – Programa: Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

Ação: Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

Objetivo da Ação de Governo: Garantir à população acesso aos medicamentos para tratamento dos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – HIV/AIDS e das doenças sexualmente transmissíveis – DST, visando o aumento da sobrevida e a interrupção do ciclo das doenças.

Descrição da ação: Aquisição, acondicionamento, conservação, transporte e distribuição de medicamentos para o tratamento ambulatorial e domiciliar dos casos positivos da doença, para isso propiciando a disponibilização da instrumentação adequada e o regular apoio logístico.

Ordem de Serviço: 204246.

Objeto Fiscalizado: Armazenagem, controle dos estoques e distribuição de medicamentos a portadores de HIV/AIDS e de outras doenças sexualmente transmissíveis.

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde da BAHIA

Qualificação do Instrumento de Transferência: Não se aplica.

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

Extensão dos Exames: janeiro de 2007 a setembro de 2007.

3 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.

Ação: Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

Objetivo da Ação de Governo: fornecimento de medicamentos de alto custo a pacientes cadastrados no SIA/SUS, para o propósito específico.

Ordem de Serviço: 204262

Objeto Fiscalizado: Aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde da Bahia.

Qualificação do Instrumento de Transferência: Transferência Fundo a Fundo.

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 15.548.591,04.

Extensão dos Exames: Janeiro a setembro a 2007.

Visando uma melhor compreensão da análise, a tabela a seguir foi elaborada para expor sucintamente o que foi tratado no relato, tendo como base o conteúdo do mesmo.

Programa	Problema	Descrição do problema	Justificativa do Gestor	Análise da Equipe da CGU
<b>Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos</b> <i>Ação:</i> <i>Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica</i>	Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. <b>(Problema Grave)</b>	Foram verificados 67 dos 417 municípios habilitados ao Programa, e averiguou-se que eles não receberam os repasses previstos, conforme pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. No geral, houve 64% de defasagem entre o que foi pactuado e efetivado.	Com a área de Assistência Farmacêutica sucateada e com uma péssima infra-estrutura, o foco estava em corrigir as falhas básicas em relação aos aspectos logísticos da Assistência Farmacêutica. Houve obstáculos como a deficiência na infra-estrutura de armazenamento e a dificuldade das empresas em atender a demanda solicitada pelo Estado. Para revelar preocupação, citou as alternativas da Sesab, as negociações com os fornecedores, o envio para o Fundo Nacional de Saúde de propostas de melhoria de infra-estrutura da CEFARBA, das farmácias hospitalares e dos Centros de Referência, e o aluguel	Não acatou as justificativas, portanto permaneceu a constatação.



			de um almoxarifado provisoriamente. Disse também que antes do final do ano fiscal o montante anual seria concluído.	
	Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. <b>(Problema Grave)</b>	Houve 77% de defasagem entre o determinado pelo pacto e o que foi efetivado.	Declarou que “neste ano a Sesab através da Diretoria em diversos momentos na Comissão Intergestores Bipartite informou a necessidade de cumprimento da legislação e aprovou a CIB 55 para facilitar o atendimento da demanda dos medicamentos em atenção básica para os municípios. Por outro lado foi emitido comunicado para todos os municípios acerca da necessidade do cumprimento da Portaria 2084 de 2005, sob pena de suspensão do repasse das contrapartidas conforme definido em portaria”.	Foi entendido que o Gestor tomou providências que, efetivamente, ainda não surtiram efeitos desejados. Assim, a equipe manteve a constatação.

	Não efetivação da contrapartida estadual de 2006. <b>(Problema Grave)</b>	Dos recursos destinados à Assistência Técnico-Financeira a Município, na Farmácia Básica, apenas 0,03% do total da contrapartida total do exercício de 2006 foram efetivamente pagos. Configurou-se, assim, a não efetivação, por parte do governo estadual, da contrapartida do Programa da Farmácia Básica, no exercício de 2006.	Informou que “procede a informação apresentada pelo relatório do CGU e foi também evidenciada no relatório de transição de governo e também apresentado em todos os relatórios trimestrais da SESAB neste ano de 2007”.	Como o gestor reconheceu o fato apresentado na constatação, o ponto permaneceu.
<i><b>Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.</b></i>	Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos	Problemas relacionados a temperatura, umidade, cuidado em algumas caixas de medicamentos, espaços contíguos bastante reduzidos, com grande movimentação de funcionários, pouca ventilação.	Defendeu-se dizendo que incluiu a reestruturação da CEFARBA no Plano Plurianual (PPA) 2008 -2011, como também nos Projetos do Fundo Nacional de Saúde. Não falou de 2 locais, mas descreveu o modo de 1 deles com detalhes. Também afirmou que “No	A equipe entendeu que o gestor por vezes buscou solucionar o problema, outras não apresentou justificativa, ou deu explicações excessivas e confusas. Dessa maneira, manteve integralmente a

<p><i>Ação:</i> <i>Atendimento à</i> <i>População com</i> <i>Medicamentos</i> <i>para</i> <i>Tratamento de</i> <i>Portadores de</i> <i>HIV/AIDS</i> <i>e outras</i> <i>Doenças</i> <i>Sexualmente</i> <i>Transmissíveis.</i></p>			<p>relatório enviado pelo CGU observamos equívoco no registro da imagem de caixa armazenada de forma invertida, pois nesta farmácia o espaço para armazenamento dos medicamentos não requisita pallets para armazenagem, como foi sugerido na foto observada.”</p>	<p>constatação.</p>
	<p>Controles deficientes: falta de uniformização e de tempestividade nos registros. <b>(Problemas Administrativos)</b></p>	<p>Não há uma padronização sistêmica, racionalizada e eficiente para obtenção de informações e emissão de documentos de controle, especificamente nas unidades de armazenamento e dispensação em Salvador. Os dados de movimentação dos medicamentos, entradas e</p>	<p>Descreveu cada instrumento como se os técnicos da CGU tivessem falhado na acusação das irregularidades. Disse também que “O SICLOM não funciona na sua totalidade uma vez que existe apenas um equipamento disponível na unidade que possui cadastrado cerca de 1400 pacientes.”</p>	<p>A equipe disse que o gestor demonstrou falta de acuidade na área de controle de estoques e logística de um modo geral - para fundamentar isso, utilizou de declaração de farmacêutica responsável da Coordenação Municipal DST/AIDS de Vitória da Conquista.</p>

		saídas, não são alimentados de modo tempestivo. Finalmente, o SICLOM certamente está trabalhando com dados menos consistentes, comprometendo o bom gerenciamento da ação.		Ademais, viu-o como confuso na sua justificativa. Portanto, a constatação permaneceu.
	Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle. <b>(Problemas Administrativos)</b>	Foram encontradas divergências em vários itens de estoque para os quantitativos levantados em contagem e os apresentados/gerados em relatórios e fichas.	Manifestou que o número elevado de atendimentos e a alimentação do sistema de forma manual levam à existência de solicitações pendentes. Na busca de proporcionar melhor gerenciamento das informações, o COM-HUPES vem implantando leitores de código de barras para efetivo registro das quantidades atendidas.	Reconheceu a intenção de introdução de leitores de código de barras, mas disse ser necessário dar a devida importância para um bom controle dos estoques dos medicamentos, pois esta ferramenta requer fundamental participação humana. Assim, a constatação permaneceu.
	Divergências entre	Verificam-se divergências	Não houve manifestação.	Não se aplicou.

	os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/ informados pela CEFARBA. <b>(Problemas Administrativos)</b>	entre as quantidades de medicamentos, o que revela mais uma fragilidade de controle, comprometendo a gestão da ação/programa, o que pode levar a prejuízos materiais e/ou humanos.		
	O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.	Há uma defasagem de três meses nos dados - quantitativos de pacientes em tratamento por unidade dispensadora e por mês - pertencentes à Secretaria Estadual de Saúde. Constatou-se também que em algumas unidades dispensadoras, divergiram nos quantitativos.	Pronunciou-se como se os auditores da CGU tivessem analisado o documento inadequado para obter essas informações, além de dizer: “Vale ressaltar que foi informado ao Senhor Auditor que, no período da visita (outubro), o boletim referente ao mês de setembro ora solicitado ainda não estava concluído, por esta razão não poderia ter ocorrido avaliação dos dados do referido mês por	A documentação analisada lhes foi apresentada pela Farmacêutica responsável pelo controle geral da distribuição dos medicamentos às unidades dispensadoras em todo Estado da Bahia. Também descreveram como foram seus levantamentos, defendendo sua atualização. Disseram: “os dados foram



			parte desta Controladoria.”	obtidos dos diversos gestores envolvidos, o que nos deixa claro as fragilidades comprometedoras do controle da Ação”. Mantiveram a constatação.
<b>Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.</b> <i>Ação:</i> <i>Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.</i>	Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação. <b>(Problema Grave)</b>	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia não fez publicar os avisos de edital – referente à aquisição de medicamentos de alto custo-, em jornal de grande circulação, o que não condiz com o princípio da publicidade.	Justificou-se dizendo que houve um período em que os três jornais de grande circulação apresentaram irregularidades nas documentações junto à Secretaria de Administração do Estado (SAEB), o que resultou provisoriamente na suspensão do envio das publicações.	Foi dito que não constam documentos que demonstrem ter havido publicação em jornal de grande circulação dos avisos de edital a eles referentes. Falou do modo genérico em que o gestor descreveu os fatos e de seu entendimento de que deve prevalecer o Princípio da Publicidade. Portanto, não acatou a justificativa apresentada.

	Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG. <b>(Problema Grave)</b>	Os preços presentes nas Atas de Registro de Preço, para os lotes de certos princípios ativos, eram superiores àqueles que constam no Anexo I, do Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007. Este normativo fixou, para 47 princípios ativos e 133 medicamentos/apresentações, o Valor Máximo de Venda ao Governo-PMVG.	Disse que os pregões em questão foram realizados anteriormente à publicação do Comunicado n.º 07 de 11 de junho de 2007. Depois, citou a Resolução CMED n.º 4 de 18 de dezembro de 2006, art 5º, § 1º: “Os contratos firmados anteriormente à edição desta Resolução continuarão a ser regidos pelas cláusulas neles estabelecidos.”	Falou da flexibilidade da contratação no Registro de Preço, já que a contratação poderá ou não ocorrer em data futura. Assim, carecendo a justificativa apresentada pelo gestor de amparo na lei das licitações e contratos, permaneceu a constatação.
	Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde. <b>(Problema Grave)</b>	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia realizou aquisições de medicamentos de alto custo, com base em valores constantes em Registros de Preços firmados em 2006 os quais são superiores aos que constam do Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007,	O gestor descreveu a situação que envolve o cumprimento do estabelecido na CAP por parte dos fornecedores, falou dos esforços da Diretoria de Assistência Farmacêutica e citou a aplicação do ICMS, que apesar de aumentar o valor do produto, retorna posteriormente aos cofres públicos do Estado da Bahia.	A equipe de fiscalização, considerando que parte da justificativa apresentada pelo Gestor tem fundamento, resolveu excluir dez princípios ativos da tabela apresentada na constatação. Sobre os outros itens, entendeu que os mesmos devem continuar compondo a

		do MS – este estabelece valores máximos de venda ao governo, tanto para a administração direta, quanto para a indireta.		tabela, pois não foram encontrados documentos que demonstrassem ter havido negociação, objetivando adequação dos valores constantes dos Registros de Preço àqueles presentes na Relação de Medicamentos com aplicação do CAP. Desse modo, a equipe manteve a constatação, com as alterações supracitadas.
	Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia não dispõe de um sistema corporativo que permita o gerenciamento eficiente do Programa. Os controles são realizados por meio de formulários, em planilha Excel ou programa Word.	Pronunciou-se assim: “a Secretaria de Saúde encontrou deficiência no processo de gerenciamento das informações, contudo já estamos em processo licitatório para aquisição de software de gerenciamento o que permitirá otimização das ações e fidelidade das informações”.	A constatação foi mantida, já que o gestor reconheceu a deficiência no processo de gerenciamento das informações relativas ao Programa.

*Quadro 3: Conteúdo do relatório de auditoria estudado. Fonte: autora*

Tendo compreendido o conteúdo do objeto de análise, podemos explorar seus resultados mais explícitos. No que tange as irregularidades apontadas, é identificável quais são mais recorrentes. O quadro abaixo facilita o entendimento.

1.1) Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica.
1.2) Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica.
1.3) Não efetivação da contrapartida estadual de 2006.
2.1) Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos.
2.2) Controles deficientes : falta de uniformização e de tempestividade nos registros.
2.3) Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle.
2.4) Divergências entre os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/informados pela CEFARBA.
2.5) O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.
3.1) Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação.
3.2) Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG.
3.3) Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde.
3.4) Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.

*Quadro 4: Agrupamento das irregularidades apontadas. Fonte: autora*

Percebemos então que os problemas mais recorrentes são aqueles referentes às contrapartidas entre as esferas, ao controle de medicamentos e pacientes e à aquisição com valores superiores aos definidos anteriormente. Dessa forma, realizando uma análise preliminar, pode-se dizer que não se identifica um padrão de causas ou fatores comuns a estas irregularidades, pois enquanto uma se dá devido à carência de qualidade

em tecnologias e treinamento dos recursos humanos, outra mostra inadequações no comportamento da área de aquisições.

### **5.3 Análise do relatório da auditoria da CGU realizada no Estado da Bahia em 2007: linguagem, estrutura, qualidade das informações e perspectiva**

O relatório da CGU é passível de diversas linhas de análise. Tratando primeiramente do exame de sua linguagem, esta é formal, porém não rebuscada. Assim, por mais que utilize certas expressões próprias da área da saúde, como abreviações, a linguagem é considerada clara e de fácil entendimento. Ainda assim, melhorias poderiam ser feitas nas áreas da gramática e da digitação, já que o documento apresenta erros de português, principalmente de concordância, nas páginas 14 e 31, e de digitação nas páginas 20 e 21.

No que tange sua estruturação, o relato também revela clareza por adotar a divisão da análise de cada irregularidade nos tópicos: Fato(s), Evidência, Manifestação do Secretário e Análise da Equipe. Entretanto, parte desta interessante abordagem é perdida ao longo do documento, mantendo-se apenas os dois últimos tópicos.

Tratadas as questões mais técnicas da linguagem, vale abordar a qualidade das informações utilizadas, sendo este aspecto de demasiada importância ao considerarmos a proposta da CGU em proporcionar maior transparência e acesso às informações para os cidadãos brasileiros. As irregularidades expostas são de grande relevância e sua descrição é feita de modo qualificado, sendo fácil o entendimento para um leigo no assunto. Para argumentar essa qualidade, vale citar o problema “Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica” do programa de Assistência farmacêutica e insumos estratégicos. Neste, o relato expõe os valores apurados, revelando que em 07 municípios, dos 67 analisados, a diferença entre o pactuado no programa e o efetivado foi de 100%. Isso faz com o que o leitor possa se interar mais do assunto, entendendo a gravidade da irregularidade. Esse detalhamento dos dados repete-se na exploração de outros itens, o que deve ser muito valorizado.

Outros elementos dão maior credibilidade ao relato. No problema “Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos” é dito que a equipe foi a quatro locais diversos, o que revela a preocupação com a veracidade do que será constatado adiante no relato. Em “Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências



entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle”, é bem explicado como foi realizada a investigação, as amostras e os locais que foram analisados, fazendo com que o leitor se interesse da metodologia de pesquisa.

Finalmente, um elemento central desta análise inicial é a perspectiva que o relato apresenta, identificando se apenas acusa o passado ou oferece elementos para melhoria do futuro. Este é um aspecto que exige cuidado para ser respondido.

O relato cede ao gestor um espaço para que possa se justificar e ter voz. Considera-se isso de grande importância por revelar a intenção de imparcialidade da equipe da CGU, pois coloca como objetivo central o esclarecimento perante o cidadão, por mais que isso possa colocar em risco a credibilidade das declarações da equipe. Dessa maneira, este seria um elemento com uma intenção muito positiva.

No entanto, ao analisarmos ele no contexto do relato, pode-se adotar uma visão com tendência negativa. No problema “Não efetivação da contrapartida estadual de 2006”, o gestor apenas concorda com as irregularidades apontadas, sem apresentar soluções potenciais ou em andamento. Ademais, na maioria dos casos, por mais que o gestor procure amenizar a irregularidade apontada, a análise da equipe que se segue parece não valorizar sua justificativa, mantendo a constatação. Assim, haveria uma tendência em acusar o passado, sem dar destaque às possíveis melhorias futuras.

O ponto não é que as constatações deveriam ser mais brandas após a justificativa do gestor. O argumento é de que o modo como a equipe analisa-a posteriormente, dá um tom de desesperança ao relatório.

Sugerimos então que a análise das irregularidades seja encerrada com uma série de ações propostas pela equipe da CGU – ou mesmo outros segmentos da sociedade civil – para a resolução dos problemas apontados. Há também espaço para que sejam realizados estudos que analisem com maior profundidade onde estão as falhas que levam às irregularidades apresentadas, para que sua superação possa ser feita de modo profundo e duradouro.

Como exemplo, no problema “Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa”, o modo como a questão é colocada, com uma ótima justificativa, mostra a irregularidade de uma maneira mais solucionável para o leitor. Isso pode afetar o modo como o gestor público lidará com elas, afinal, ao invés de percebê-las como problemas apontados, pode enxergá-las como melhorias a serem implementadas.

Vale ressaltar que, em grande parte dos casos, o gestor se justificou relatando as melhorias que estavam em processo de implementação e esforços já realizados na área.

Neste caso, a equipe da CGU poderia ter valorizado mais as ações feitas e sugerido outros caminhos para que seu efeito fosse mais rápido e eficaz.

Dessa maneira, alterando a forma como a equipe lida com o gestor, sendo no modo como analisa sua justificativa, ou como apresenta as irregularidades, o relato pode adquirir uma melhor perspectiva em relação ao futuro da administração pública baiana.

#### **5.4 Fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira**

Tendo já analisado parcialmente o relato, passamos nosso olhar para as irregularidades por ele apresentadas, visando suprir a preocupação anunciada inicialmente em descobrir e analisar os fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira.

Para tanto, com o intuito de enriquecer a percepção diante das irregularidades, trazemos aqui uma contribuição do relato gerencial da CGU, dentro do 7º Sorteio de Unidades da Federação, acerca dos programas do Ministério da Saúde do Estado de São Paulo.

Os programas avaliados foram os mesmos – como exposto abaixo, enumerados de 1 a 3 -, porém com irregularidades encontradas distintas. A seguir elas estão separadas por temas, sendo as apresentadas em fonte preta as do Estado da Bahia, e de fonte azul, do Estado de São Paulo, com número do programa que pertencem à sua frente.

**1 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.**

Ação: Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica.

**2 – Programa: Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.**

Ação: Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

**3 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.**

Ação: Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

***TEMA 1: Inadequação da efetivação de contrapartidas entre as esferas governamentais***

1. Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. **(Problema Grave)**

1. Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. **(Problema Grave)**
1. Não efetivação da contrapartida estadual de 2006. **(Problema Grave)**

**TEMA 2: Ausência de transparência**

3. Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação. **(Problema Grave)**
3. Ausência de documentação.

**TEMA 3: Aquisições com preços superiores aos definidos**

3. Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG. **(Problema Grave)**
1. Preços de aquisição superiores aos pesquisados. **(Problema Grave)**
3. Preços registrados nas Atas de Registro de Preço acima do limite estabelecido pela CMED. **(Problema Grave)**
3. Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde. **(Problema Grave)**

**TEMA 4: Deficiência na gestão dos programas**

3. Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.
1. Falta de acompanhamento do programa nos municípios. **(Problema Grave)**

**TEMA 5: Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes**

2. Controles deficientes : falta de uniformização e de tempestividade nos registros **(Problemas Administrativos)**
1. Problemas na alimentação do Sistema de Acompanhamento do Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica – SIFAB.
2. Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle. **(Problemas Administrativos)**
3. Divergência na apuração do estoque de medicamentos. **(Problema Grave)**
3. Falta de medicamentos nas unidades de dispensação **(Problema Grave)**
3. Falta de medicamentos ao longo do tratamento. **(Problema Grave)**
3. Sistema deficiente para controle de estoque de medicamentos nas unidades Várzea do Carmo e Maria Zélia. **(Problema Grave)**
2. Divergências entre os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/informados pela CEFARBA. **(Problemas Administrativos)**
2. O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.

**TEMA 6: Deficiência na armazenagem de medicamentos**

2. Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos.
3. Condições inadequadas de armazenagem.
2. Ocorrência de medicamento com prazo de validade expirado. **(Problema Grave)**

*Quadro 5: Segmentação dos problemas em temas. Fonte: autora.*

No relato sobre o Estado da Bahia, é perceptível que os problemas classificados como graves pelos técnicos da CGU são aqueles que decorrem da ausência de princípios republicanos por parte do gestor, descumprimento de pactos entre as esferas e princípios constitucionais. Já os classificados como administrativos, se dão basicamente devido a

uma gestão inadequada, relacionada com a carência de treinamento dos profissionais da área e sistemas de controle de materiais tangíveis.

Esta constatação colaborou para a segmentação dos problemas em seis diferentes temas para a realização da análise dos fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira.

Os temas 1, 2 e 3 – Inadequação da efetivação de contrapartidas entre as esferas governamentais, Ausência de transparência e Aquisições com preços superiores aos definidos, respectivamente – são aqueles que englobam os problemas graves. Representariam as irregularidades mais relacionadas às ações inadequadas dos gestores – diferentemente dos técnicos da área da saúde – no que tange descumprimento de planos, regras e comunicados. Assim, seguindo a linha da equipe de técnicos da CGU, o fator que culmina na ineficácia da administração pública brasileira seria a ausência de comprometimento dos gestores públicos perante princípios republicanos e constitucionais, bem como pactos entre governos.

O tema 4, “Deficiência na gestão dos programas”, traz uma questão também ligada aos gestores dos programas, porém que advém de um contexto mais complexo. O fator identificado seria então a carência de um preparo mais completo por parte da área da saúde para execução dos programas que lhe são incumbidos. Isso envolve a gestão de informações, recursos humanos e materiais, exigindo uma qualificada ação por parte dos gestores públicos.

Já o tema 5 traz os problemas administrativos, sendo denominado “Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes”. Ele revela a desatualização da área pública no acompanhamento da modernização e preparação para a complexidade de nossos tempos. Os protocolos preenchidos manualmente são úteis, porém não são suficientes para suprir a necessidade de informações que os gestores têm no momento de tomar decisões de planejamento, compras, acompanhamento de pacientes e gestão de materiais tangíveis. Com a existência de softwares que permitem a análise e cruzamento dos dados gerados, um maior entendimento da situação e movimentação dos postos de saúde, além do acesso às informações por diversas pessoas e locais, a necessidade de atualização da área é inegável. Isso é exemplificado pela não aceitação por parte dos técnicos da CGU das justificativas dos gestores públicos, afinal esses instrumentos de gestão modernos devem ser utilizados pelo setor público.

Outro fator presente neste tema e que leva à ineficiência da administração pública brasileira é a carência de treinamento dos técnicos da área de saúde e gestão de

materiais. Os equipamentos de informática são muito úteis, porém requerem um bom uso por parte das pessoas para que apresentem resultados eficientes. Dessa maneira, esse fator é inegável quando identificamos os problemas administrativos, além de envolverem um número maior de agentes, pois não basta a ação do gestor tomador de decisões, mas de todos aqueles que têm em seu cotidiano contato com os pacientes e materiais utilizados nos postos de saúde.

Finalmente, o tema 6 traz a “Deficiência na armazenagem de medicamentos”. Pode-se dizer que esta questão demanda mais atenção dos técnicos de saúde que estão presentes nos postos de saúde tendo contato com os medicamentos, afinal, por mais que a gestão dos estoques seja atualizada e entregue no prazo, o cidadão será prejudicado se o agente não souber como lidar corretamente com o material. Assim, o fator identificado que leva à ineficácia da administração pública brasileira seria a falta de preparo dos profissionais da saúde para cuidado com os medicamentos, além de espaço e equipamentos – como ar condicionado – condizentes com o requerido.

Dessa maneira, por meio de seis diferentes temas, pudemos levantar diversos fatores que comprometem o oferecimento de um serviço de saúde de qualidade para os cidadãos baianos. Pode-se perceber pela numeração que acompanha as irregularidades que os temas englobam um padrão de problemas, porém não de programas. Isso revela então que trata-se de desafios para a área da saúde como um todo, não específica de certas áreas internas.

### **5.5 Aprendendo com as irregularidades: o que pode ser feito para melhorar o quadro da gestão pública de saúde baiana à luz do caso analisado**

Seguindo a linha de análise estabelecida anteriormente, este item será desenvolvido segundo a segmentação nos seis diferentes temas que caracterizam as deficiências da área da saúde no Estado da Bahia. Para enriquecer a sugestão de ações que poderiam trazer benefícios ao quadro apresentado, citaremos as ferramentas de gestão de Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Curitiba implementadas até o ano de 2009<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Tais ferramentas foram conhecidas durante a visita da autora à cidade de Curitiba, durante o mês de julho de 2009, no programa de pesquisa denominado Conexão Local, promovido pelo GVPesquisa. Foi



Os três primeiros temas tratam das ações inadequadas dos gestores no que tange o descumprimento de planos, regras e comunicados. Estas irregularidades encontradas mostrariam a importância da existência de uma área de auditoria dos serviços de saúde, oferecendo maior controle e monitoramento das ações governamentais. A ferramenta, que não é obrigatória para todas as cidades, foi adotada por Curitiba em 1993 para otimizar seus recursos e ter maior controle sobre os altos custos. Lá, além da equipe concentrada no Centro, existe também uma auditoria interna em cada uma das nove regiões da cidade. No caso da Bahia, mesmo tratando-se de um Estado e, portanto, com dimensões maiores, a adoção de auditorias internas que acompanhassem o cotidiano da esfera pública poderia viabilizar uma maior rapidez na identificação das irregularidades e, assim, na sua correção.

Ainda tratando dos três temas iniciais, reuniões com alta frequência poderiam ocorrer entre o secretário de saúde estadual e os municipais. No caso curitibano, elas são semanais entre o secretário da secretaria municipal, os superintendentes e os nove coordenadores das regiões, visando garantir o envolvimento, compromisso e responsabilização de todos os funcionários pelas metas planejadas pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Outra ferramenta de gestão de Curitiba que poderia ser modelo para o Estado da Bahia são os Contratos de Gestão, que possuem dois instrumentos: os Termos de Compromisso e os Planos Operativos Anuais (POA). Trata-se de um pacto anual entre os gestores públicos nas diferentes escalas, representando o comprometimento moral com o planejado para a área e selando um acordo de metas, presentes no POA. Eles permitem que haja transparência e controle social sobre a atuação dos prestadores de serviços da saúde. O acompanhamento se dá ao longo do ano, existindo uma coordenação de informação em cada região para esta atividade, com revisões periódicas para verificação e monitoramento dos resultados – por meio de indicadores pré-definidos –, além de ajuste das estratégias.

O quarto tema, que retrata a deficiência na gestão dos programas, traz aprendizados nas mais variadas áreas, como já dito: gestão de informações, recursos humanos e materiais. Mais uma vez, o caso curitibano serve de inspiração. As unidades de saúde têm uma série de obrigações de relatórios gerenciais para apresentar ao

---

uma experiência muito enriquecedora, com vivência na Secretaria Municipal da Saúde, hospitais e outros centros de atendimento.



seu gestor superior. Com periodicidade mensal ou trimestral, há datas limites de entrega de relatórios acerca da produtividade médica e tantos outros elementos. Além do controle, elas possibilitam melhorias na gestão dos resultados.

A gestão do conhecimento vai além. Os gestores da SMS e Curitiba possuem uma série de reuniões semanais e mensais com os funcionários, para acompanhar suas necessidades, sucessos e dificuldades. Além disso, existem os protocolos, *guidelines*, que padronizam o atendimento ao usuário e os procedimentos que devem ser seguidos para cada área da saúde. Elaborados pela comunidade científica, evitam custos supérfluos e são constantemente atualizados.

Finalmente, este tema poderia apresentar melhorias por meio de investimentos no desenvolvimento do conhecimento técnico e científico do servidor público, por meio de treinamentos e capacitações.

O próximo tema, de número 5 e denominado “Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes” apresenta uma grande gama de melhorias a serem implementadas na área pública. Além do recém citado treinamento dos técnicos da área de saúde e gestão de materiais, o investimento em informatização e softwares é uma clara opção.

Retomamos a SMS de Curitiba. Equipada por modernos softwares que viabilizam a gestão do conhecimento, o monitoramento em tempo real, a rapidez da gestão das informações, um banco de dados e a redução de custos, a tomada de decisão dos gestores fica muito mais qualificada e facilitada. Entre eles, o Prontuário Eletrônico merece destaque. Trata-se de um sistema integrado on-line da Atenção Primária de Saúde, que coordena a atenção à saúde prestada aos cidadãos, informando suas condições de moradia, resultados de exames, medicamentos prescritos e distribuídos, consultas médicas realizadas, telefone e endereço para contato, entre outros.

Outro avanço da citada cidade é na área de recursos materiais. Cada Unidade Básica de Saúde faz seu pedido eletrônico de acordo com o estoque e a previsão de utilização mensal. Ainda assim, depende da correta utilização por parte dos profissionais das unidades de saúde, no momento de realizar a notificação de retirada de medicamentos, o que afeta a estimativa do volume utilizado.

O último tema, “Deficiência na armazenagem de medicamentos” também sugere diversas melhorias. Primeiramente, o investimento nas instalações, preocupando-se em

oferecer um espaço adequado para suportar os medicamentos de cada unidade, além de equipamentos que estabeleçam a temperatura ambiente devida. Além disso, há uma dependência da ação do agente do posto de saúde. Para estimular sua correta atuação, outra ferramenta curitibana, de remuneração dos funcionários da SMS, o Índice de Desenvolvimento da Qualidade (IDQ), serve como exemplo.

Ao atingir as metas estabelecidas no POA, a unidade de saúde é recompensada com uma bonificação salarial, que varia de 20 a 40% do valor do salário base de cada um. A condição para o recebimento é uma nota mínima de 8 nas avaliações trimestrais realizadas pelas chefias de cada funcionário, pela comunidade, pela unidade e pelo próprio prestador de serviço.

Concluindo, uma última ação poderia ser promovida com o intuito de melhorar a situação baiana. Atualmente, em todo Brasil, o orçamento é autorizativo. Assim, o Poder Legislativo não obriga o Poder Executivo a executar os gastos previstos, mas apenas o autoriza. Isso abre margem para manobras por parte dos gestores, bem como o descumprimento do que foi planejado.

Com essa situação, a sugestão seria de criar uma nova linha de execução do orçamento. O recebimento dos recursos advindos do governo federal para o estadual, visando a implementação de programas, poderia ser vinculado ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. Por exemplo, caso o Estado da Bahia atingisse a meta do primeiro ano, receberia 100% do orçamento do segundo, caso contrário, apenas 70%. O tempo de avaliação dependeria da complexidade de implementação do programa. Com isso, haveria um estímulo maior por parte de toda a área da saúde em se empenhar para atingir as metas esperadas e, como consequência, um melhor serviço seria prestado ao cidadão.

## **5.6 Os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal**

Este último item de análise trata dos efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal. Para tal, analisaremos o efeito sobre os seguintes aspectos: o desenho dos órgãos, os procedimentos de gastos e repasses de

recursos do governo federal, o controle das irregularidades e a implementação das políticas públicas.

No que tange o desenho dos órgãos da administração federal, acreditamos que o maior efeito seria a atenção à possibilidade de criação de uma auditoria interna de cada órgão, no intuito de identificar irregularidades e corrigi-las em um menor intervalo de tempo.

Quanto aos procedimentos de gastos e repasses de recursos do governo federal, além do já citado aumento de controle, o efeito da auditoria seria a revelação da importância em fortalecer a pactuação entre as diferentes esferas de governo. Assim, metas e reuniões com maior frequência poderiam surgir com a consciência das irregularidades identificadas pela equipe da CGU. Ainda, poderia crescer a preocupação em criar instrumentos de monitoramento e avaliação de onde e como está sendo gasto o recurso transferido.

O controle das irregularidades também poderia ser afetado pela auditoria da CGU. O gestor depende de votos para manter-se no poder e, portanto, deve ter credibilidade perante os cidadãos eleitores. A indicação de irregularidades por parte da CGU certamente gera instabilidade para este gestor. Assim, o efeito previsto seria que haveria uma maior preocupação dos gestores em antever os problemas – poderia ser por meio de uma auditoria interna, como dito outrora –, ao invés de expô-los publicamente perante o país.

O último aspecto, implementação das políticas públicas, apresenta um grande potencial de mudanças a partir das auditorias em questão. Isso é perceptível se olharmos para os itens 6.4 e 6.5 deste estudo. Foi a partir de relatos da CGU que se pôde desenvolver um aprendizado em relação aos fatores que comprometem a qualidade do sistema de saúde baiano e o que pode ser feito para melhorar o atual cenário. Dessa maneira, as auditorias viabilizam uma grande reflexão em relação ao que pode ser melhorado na implementação das políticas públicas, como o investimento em treinamentos, tecnologia, comunicação, espaços físicos, entre outros.

O efeito maior das auditorias seria então a consciência que ela traz para o que necessita ser alterado na realidade da administração pública. Diante disso, oferece grande oportunidade para os gestores para que aproveitem estas informações visando promover melhorias em sua área, seja por meio de investimentos ou aumento de controle e monitoramento. Além disso, valorizando o controle interno e a accountability

dos governantes, estimula a implementação de outras auditorias e formas de controle internamente nos órgãos que avalia.

Ainda, por identificar irregularidades que expõem a falta de princípios republicanos e constitucionais por parte do gestor público, pode-se afirmar que as auditorias previnem a ocorrência da corrupção, de modo que paralisam de certo modo estes gestores que agem de modo inadequado.

Finalmente, podemos identificar os efeitos das auditorias no cotidiano de forma mais prática. Recuperando os problemas mais recorrentes, eles seriam aqueles referentes às contrapartidas entre as esferas, ao controle de medicamentos e pacientes e à aquisição com valores superiores aos definidos anteriormente. Assim, com a superação destes – estimulada pela ocorrência da auditoria –, haveria regularidade na realização de ações na área de saúde entre esferas de forma cooperativa; não faltariam medicamentos aos cidadãos baianos e seu consumo ocorreria dentro do prazo de validade, não gerando desperdício por má gestão de estoque; os pacientes poderiam ter um atendimento melhor, com o controle sobre sua localização; haveria diminuição nos gastos públicos, com a compra sendo realizada pelo menor preço possível.

Dessa forma, percebemos que, mesmo focando apenas nas irregularidades mais recorrentes, já pudemos listar uma série de melhorias práticas que ocorreriam na vida dos cidadãos baianos que utilizam o sistema público de saúde. Isso demonstra a abrangência de seus efeitos, revelando a importância da realização da auditoria.

## 6. Contribuições deste estudo para a formação pessoal

A elaboração deste Relatório Final do PIBIC trouxe grandes aprendizados. Primeiramente, pude adquirir conhecimento teórico sobre accountability e o sistema de controle em geral, compreendendo sua importância e relevância política, econômica e social. Ainda, acerca do quadro institucional brasileiro de controle interno e externo, a delimitação das atribuições de cada organização viabilizou o entendimento do aparato que contamos atualmente para vencer práticas corruptas e gestões inadequadas.

No que trata a análise do relatório da CGU, esta foi essencial por trazer o conhecimento teórico para termos práticos. Pude ter acesso ao material de auditoria da CGU, organização pela qual tenho grande respeito. Com isso, aprendi tanto com a qualidade do relatório, como levantando aspectos que poderiam ser melhorados, exercitando meu olhar crítico.

No geral, esse estudo contribuiu bastante para minha formação como gestora pública, seja reconhecendo a importância de ferramentas de controle, bem como compreendendo das causas das irregularidades apontadas, possibilidades de melhoria e seus efeitos no cotidiano dos cidadãos.

## 7. Conclusões

O presente estudo tem como tema a “auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção”. Para desenvolvê-lo, inicialmente exploramos, com base teórica, o quadro do controle sobre a administração pública e seu sistema, entendendo a relevância do tema, principalmente no Brasil, país marcado por freqüentes escândalos políticos e de corrupção.

Em seguida, elaboramos um recorte de quatro instituições que compõem este sistema de controle brasileiro. Pudemos então compreender as evoluções brasileiras no sentido de criá-las e fortalecê-las ao longo do tempo, bem como o papel da CGU dentro deste sistema.

Enfim chegamos à análise central, acerca do relato de auditoria da CGU. Foram apresentadas as irregularidades, as quais foram analisadas, bem como os fatores que comprometem o bom funcionamento da saúde pública baiana e o que poderia ser realizado para que sejam promovidas melhorias. Finalizou-se então com os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública, encerrando o ciclo que envolve o tema proposto.

A conclusão que chegamos com este trabalho é que, em nosso contexto democrático, as auditorias da CGU são de extrema importância e relevância para que possamos crescer no caminho certo. O material elaborado pelos técnicos do órgão revelou-se qualificado, cumprindo com seu papel de transparecer as irregularidades encontradas nos programas desenvolvidos no Estado da Bahia. No entanto, dentro deste processo evolutivo de nossa democracia, o órgão também está sujeito a transformações. Sugere-se então uma participação mais profunda por parte do órgão, seja em relação às irregularidades que descreve – apontando as suas causas -, ao modo como analisa a justificativa do gestor, ou à proposição de ações que superariam os problemas apontados.

Respondendo à provocação que o tema propõe, diríamos que, no caso estudado, a auditoria revelou-se com um importante papel tanto como instrumento de gestão, quanto para prevenção da corrupção. Sobre a primeira função, essa percepção se justificaria por ela chamar a atenção para irregularidades dos atuais gestores que podem – e devem – ser corrigidas o quanto antes. Assim, teria a grande função de impulsionar melhorias nas gestões públicas, trazendo o foco para os grandes problemas.



Quanto ao segundo aspecto, de prevenção da corrupção, algumas das irregularidades encontradas, como já vimos, são ligadas a práticas inadequadas por parte dos gestores dos programas. Faz-se árdua então a compreensão da razão dessa inadequação: se foi por mera ineficiência ou má conduta dos gestores. Por exemplo, no caso do tema 3, "Aquisições com preços superiores aos definidos", não é fácil definir se isso ocorreu devido a uma ação despreziosa ou se houve uma parcela intencional por parte do gestor. Com essa linha de pensamento, a auditoria seria essencial para interromper ações instigadas por intenções corruptas, no sentido de trazer a atenção a elas e enfraquecê-las.

Concluimos então com o entendimento de que a auditoria realizada pela Controladoria Geral da União cumpre seus papéis esperados, representando um grande avanço no cenário político brasileiro.

## 8. Bibliografia

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.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func\\_inst.aspx](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx)> . Acessado em: 27 jan. 2010.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União*. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU\\_BREVE\\_HISTORICO\\_E\\_EVOLUCAO.pdf](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

ARANHA, Anna de Souza, MOREIRA, Anna Caroline de Paula, CORRÊA, Luciana Reis Carpanez. Sistema Municipal de Saúde de Curitiba - Conexão Local. São Paulo: GVPESQUISA, 2009.

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.

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

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

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.

CONGRESSO CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>.

Acessado em: 27 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm)> . Acessado em: 26 jan. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 8.443*. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Leis/TCU.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 10.683*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/leis/Lei10683de28052003.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar Nº 73*. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp73.htm>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Constituição Federal*. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acessado em: 17 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Emenda Constitucional Nº 1*. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acessado em: 17 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 1.341*. Rio de Janeiro, 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L1341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1341.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar Nº 40*. Brasília, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Regimento Interno*. [S.I.], 2007. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento\\_interno.pdf](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](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](http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf)>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. [S.I.], Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>. Acessado em: 07 jul. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Punições Expulsivas*. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/RelatoriosExpulsoes/>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Recomendações do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República*. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/ParteVII/7.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão de 2008*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2008.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf)>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Consulta de Relatórios de Fiscalização de Sorteios de Estados*. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>>. Acessado em: 14 mai. 2010.

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.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 2.143-31*. Brasília, 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2143-31.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm)>. Acessado em: 15 mar. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm>>. Acessado em: 17 mar. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto Nº 4.177*. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm)>. Acessado em: 15 mar. 2010.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto Nº 5.683*. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm)>.

Acessado em: 15 mar. 2010.

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

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

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

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. O desenvolvimento institucional do tribunal de Contas da União (TCU). Brasília: IPEA, 2010. No prelo.

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](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf)>. Acessado em: 26 jan. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Breve Histórico*. [S.I.], 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

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

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANNA DE SOUZA ARANHA

*Parecer  
Externo  
Aprovado*

*Parecer Interno  
Aprov. nos aspectos relevantes...*

*Carta  
com 2 pareceres*

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

**A CGU e os Ministérios no sistema federal de controles democráticos**

**Análise de uma auditoria realizada no Estado da Bahia em 2007**

**Relatório Final**

**SÃO PAULO**

**2010**

ANNA DE SOUZA ARANHA

**A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção**  
A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

Uma análise de auditoria realizada no Estado da Bahia em 2007

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

Campo de conhecimento:  
Ciência Política

Orientador: Marco Antônio  
Carvalho Teixeira.

SÃO PAULO  
2010

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	4
2. Objetivos .....	5
3. Sobre o controle para a administração pública.....	6
4. O sistema de controle .....	13
4.1. As instituições que formam o sistema de controle: seu histórico, atribuições e especificidades .....	22
4.1.1. O Tribunal de Contas da União (TCU) .....	22
4.1.2. A Controladoria Geral da União (CGU) .....	33
4.1.3. A Advocacia Geral da União (AGU) .....	38
4.1.4. O Ministério Público Federal (MPF).....	42
5. Análise Central .....	47
5.1. O objeto de análise .....	47
5.2. As irregularidades identificadas em cada programa.....	48
5.3 Análise do relatório da auditoria da CGU realizada no Estado da Bahia em 2007: linguagem, estrutura, qualidade das informações e perspectiva.....	61
5.4 Fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira .....	63
5.5 Aprendendo com as irregularidades: o que pode ser feito para melhorar o quadro da gestão pública de saúde baiana à luz do caso analisado .....	66
5.6 Os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal .....	69
6. Contribuições deste estudo para a formação pessoal .....	72
7. Conclusões .....	73
8. Bibliografia .....	75

## 1. Introdução

O presente Relatório Final do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) tem a finalidade de analisar a auditoria como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento das instituições de controle democrático, com ênfase particular atribuída 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 do controle interno<sup>1</sup>, mas também terá uma forte preocupação em identificar e analisar os fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira. Ressalta-se que não foi nosso objetivo, nesse trabalho, analisar os controles exercidos pelo Poder Legislativo ou pelo Judiciário, mas os das instituições que os auxiliam ou demandam nesse processo, na medida em que são tais poderes que possuem, de fato, prerrogativas de punição na esfera política e judicial.

No que tange o conteúdo deste relatório, o item 2 apresenta os objetivos da pesquisa. Os itens 3 e 4 abordam o sistema de controle segundo uma ótica teórica sobre o assunto, apresentando o conceito de accountability. O item 4 traz um recorte das instituições que formam o sistema de controle brasileiro – Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Advocacia Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF) – expondo seu histórico e atribuições. O item 5 trata da análise principal desta pesquisa acerca do relatório dos resultados gerenciais obtidos a partir do exame de quatro Programas de Governo executados no Estado da Bahia, realizado em 2007, dentro do Projeto de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos da CGU. O item 6 apresenta sucintamente as contribuições pessoais que este estudo agregou à pesquisadora. As conclusões finalizam a pesquisa, encerrando o sétimo item deste documento.

---

<sup>1</sup> O controle interno, exercido por organizações intragovernamentais ou intrapoderes - como corregedorias, controladorias e auditorias - que monitoram as atividades cotidianas da estrutura da qual fazem parte, têm a função de realimentar o planejamento e realizar a avaliação das políticas públicas de acordo com sua legalidade, eficácia e eficiência. Já o controle externo é desempenhado por instituições do Estado fora da estrutura governamental – no caso de controle do Executivo, seria o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público – e por aquelas de finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes, como os Tribunais de Contas.

## 2. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa é realizar o mapeamento dos diferentes órgãos de controle do governo federal brasileiro, identificando suas atribuições e os mecanismos de controle, fiscalização e punição que podem exercer sobre a administração pública.

Seguindo essa linha, o objetivo específico visa focar a análise na CGU, compreendendo o papel dessa instituição dentro do sistema de controle e os efeitos de suas auditorias sobre os demais órgãos da administração pública federal, no que tange o desenho, os procedimentos de gastos e repasses de recursos do governo federal, o controle das irregularidades e a implementação das políticas públicas.



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 a 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 cidadãos. Para que esse regime seja efetivo, estes 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 obrigação de prestação de contas do governo à sociedade é um conceito denominado *accountability* governamental, como exposto na citação. Assim, o princípio da representatividade, em que o mandatário é eleito para defender os interesses daqueles que os elegeram, garantiria a responsabilização do governo.

Entretanto, este princípio é seriamente fragilizado a partir do momento em que os partidos políticos buscam recursos ilícitos para financiar suas campanhas, como dito anteriormente. Nesse sentido, o governante eleito passa a ter um compromisso maior com os interesses daqueles que financiaram sua campanha do que com aqueles pertencentes à população: a política passa então 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

### 3. Sobre o controle para a administração pública

Para que a democracia seja instaurada de forma efetiva, seus princípios fundamentais requerem a existência do controle sobre a administração pública, seus órgãos e instituições. Assim, a discussão acerca do controle tem como pressuposto a ordem política democrática.

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 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

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 consequências socioeconômicas da corrupção, a questão mais relevante refere-se à relação entre a pobreza das nações e a corrupção – ainda mais evidente ao examinarmos índices de desenvolvimento humano em comparação ao Índice de Percepção da Corrupção, apresentado na lista elaborada pela Transparência Internacional. 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 deixa evidente se a pobreza é causa ou consequência da corrupção.

Ainda, os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país são imediatos e críticos, especialmente porque afetam 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. Podemos então concluir que são as camadas mais pobres da população as que sofrem mais direta e intensamente as consequências da corrupção.

Para agravar o quadro, 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 deve-se 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 dada 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 chega a ser vista como uma solução a curto prazo. Entretanto, os impactos desta, novamente, são bastante 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 com intenções corruptas 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. 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 pode acarretar um aumento do endividamento público.

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”<sup>2</sup>. 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 *porquê* de sua existência deu-se com base na corrupção, porém outras linhas argumentativas podem ser utilizadas para justificar a necessidade de fortalecer o papel das instituições que exercem controle sobre a administração pública.

Segundo Martins (1989) e Martins (1994), seria uma forma de garantir que as relações entre o Estado e a sociedade se pautem em valores republicanos, como a preponderância do interesse público sobre o privado, e democrático-liberais, tais como a liberdade individual, a propriedade e a igualdade jurídica. Uma vertente similar teria a justificativa baseada na garantia de que os representantes, uma vez à frente dos seus cargos, pautem sua conduta pelo “melhor interesse de seus representados” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

Já Bruno Speck (2000), focando em um aspecto gerencial, defende o controle sobre os gastos públicos, posicionando o governo como o maior interessado na eficiência das instituições que promovem este controle.

Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos: para melhorar o desempenho de seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo os seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos (SPECK, 2000).

Outras justificativas reforçariam seu papel de promoção da democracia – por meio da transparência das ações governamentais –, melhoria na gestão de políticas públicas – atuando na eficácia, eficiência e efetividade dos órgãos executores – e promoção da *accountability*, com o aumento de prestação de contas governamental. Assim, encerra-se esta vertente com a seguinte citação, que revelaria o impacto de tais instituições: os “processos de *accountability* podem afetar tanto a conduta dos

---

<sup>2</sup> 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.



governantes quanto as políticas públicas concebidas e implementadas por eles” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009).

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, o qual controlaria o burocrata quanto à legalidade de seus atos e seria controlado pelo povo por meio do processo eleitoral. No entanto, o movimento denominado a *burocratização da política* ou *politização da burocracia* relativiza 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.

Nessa linha, outra 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)

O processo eleitoral e o controle social já foram citados anteriormente, o que nos leva ao foco nas regras intertemporais, as quais:

Protegem os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade e asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos em um momento eleitoral. Isto se trata de separar o domínio do Estado democrático, que é de longo prazo na sociedade, das conjunturas do governo em um momento eleitoral, a fim de que se garantam os direitos básicos dos cidadãos e que decisões



tomadas nas circunstâncias de hoje não prejudiquem o futuro da sociedade e mesmo da própria continuidade da democracia. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Vale a percepção de que se pode estabelecer um paralelo entre os princípios fundamentais da democracia e as formas de accountability, o que revelaria sua importância: “o governo deve vir da vontade popular” e “processo eleitoral”; “os governantes devem prestar contas ao povo pelos seus atos ou omissões no exercício do poder” e o sistema de “*checks and balances*”; e finalmente, o “Estado deve ser regido por regras que delimitam seu campo de atuação e estimulem a defesa dos direitos básicos dos cidadãos” e “regras estatais intertemporais”. Essa variedade de formas de accountability é então essencial não apenas por oferecer diferentes maneiras de controle, como também por demonstrar que uma melhor articulação das três formas leva à efetividade da responsabilização dos governantes no campo de qualquer política pública. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Assim, compreendida a relevância do tema e tendo consciência do motivo pelo qual os mecanismos de controle precisam estar presentes sobre a administração pública no Brasil, faz-se necessário o estudo mais profundo da forma como eles são promovidos, sendo de suma importância explorar a classificação das formas de accountability e o sistema de controle que as promovem, como é apresentado no item a seguir.

#### 4. O sistema de controle

As diferentes formas de accountability são classificadas entre accountability vertical e horizontal. A primeira pode ser compreendida como a forma de controle da sociedade sobre o Estado, podendo ser representada por meio do voto, plebiscitos, referendos e do controle social exercido em conselhos setoriais. Ademais, tal mecanismo pode ser exercido por meio de ações da imprensa e de Organizações Não Governamentais (ONGs).

De acordo com O'Donnell – e seguindo a linha argumentativa de Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira já citada anteriormente - a votação seria um meio de controle insuficiente: “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. Assim, apresentaria certa descrença quanto à efetividade do voto. Com mesma linha de pensamento, Adam Przeworski defende 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”. Contribui ainda com o apontamento da necessidade de implementação de mecanismos de informação aos eleitores, para que possa conhecer os outros resultados possíveis e enriquecer sua decisão de voto – é de extrema importância uma análise dos resultados que seriam possíveis, ao invés dos eleitores somente avaliarem os resultados obtidos no mandato do governante.

Ambos os autores, O'Donnell e Przeworski, acreditam que a accountability só estará assegurada com a manutenção concomitante da accountability horizontal, a partir do momento em que esta apresenta grande capacidade de coletar, produzir e divulgar as informações acerca dos negócios públicos sobre as quais os cidadãos não têm acesso. Assim, a accountability vertical está intimamente ligada aos resultados da accountability horizontal: seu fortalecimento é diretamente vinculado com o aperfeiçoamento desta.

A accountability horizontal trataria então 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) Dá-se também por meio da 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. Assim, essas organizações teriam grande relevância, segundo O'Donnell, tanto por possuírem o direito e o poder legal de controlar, como por estarem dispostas e capacitadas a realizar as ações fiscalizatórias. Além do importante papel já apresentado, esta forma de accountability é importante por suprir a demanda dos cidadãos e organizações sociais por contestação aos atos dos governantes.

Ainda acerca deste controle mútuo,

[...] 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)

Aprofundando o conceito, podemos dividir a accountability horizontal em controle interno e externo. 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 pelo controle interno – CGU – são fundamentais para instruir e alimentar os processos – em especial os do Tribunal de Contas da União – de avaliação e julgamento das contas do governo, que é finalidade do sistema de controles externos.

Por instituições de controle interno podem ser compreendidas as organizações intragovernamentais ou intrapoderes que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte, como corregedorias, controladorias e auditorias. 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.

Ainda 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, 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.

Finalizando a questão, o controle interno, por estar inserido no cotidiano da organização, tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, além de mobilizar os mecanismos de controle externo. Porém, apresentaria fragilidades (Fonseca, Sanchez e Antunes), como por vezes, apresentar somente o objetivo de realizar a contabilidade pública – que pode ser facilmente maquiada – e estar associada à vontade política.

Já a segunda modalidade de accountability horizontal, o controle externo, é realizado por instituições externas à estrutura do governo, como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e 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.

Em nosso país, o controle parlamentar da burocracia pública é exercido por meio de fiscalização orçamentária, nomeação de integrantes da alta burocracia, 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 ao Congresso Nacional exercer o controle da administração pública, isso é comprometido na prática pelo fato de o Executivo contar com mecanismos que o permitem pautar os trabalhos no Congresso e, ainda, obter acesso à aprovação desses trabalhos que são encaminhados ao Legislativo. Com isso, o parlamento vê-se limitado para exercer seu controle sobre o Executivo.

Ainda na esfera legislativa, 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 opositores, os responsáveis pela atuação destes instrumentos no Congresso.



Outra deficiência seria que o controle sobre o Executivo exercido pelo Legislativo é efetuado somente sobre as autoridades políticas, não sobre os burocratas. 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. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Porém, 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 outra forma de controle pelo Legislativo e obtêm um volume maior até do que as denúncias, mas neste caso, é a Câmara que tem se utilizado deste instrumento de fiscalização. As PFCs tratam-se, essencialmente, de solicitações de investigações sobre os recursos públicos, licitações e compras públicas, entre outros. 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. Elas, de um modo geral, que não se destinam ao combate à má utilização dos recursos públicos, mas 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. Pode-se dizer, também, que o



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 polity<sup>3</sup> 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 a 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

---

<sup>3</sup> 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)

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 *politys* 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, tratando a respeito do Ministério Público (MP), 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 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, devido ao 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)

A responsabilização dos governantes sobre suas ações seria então 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).

Assim, tendo compreendido o cenário que compõe o sistema de controle, vale explorar as instituições brasileiras que fazem parte dele. Sua importância pode ser percebida por meio da constatação:

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)

O item a seguir aborda então as quatro principais organizações brasileiras no assunto.

#### **4.1. As instituições que formam o sistema de controle: seu histórico, atribuições e especificidades**

##### **4.1.1. O Tribunal de Contas da União (TCU)**

###### **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 de visto referente às contas dos atos ministeriais e 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 seriam nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, sendo que somente perderiam 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. Ademais, eliminou a competência de julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões, sendo desratificada pela Emenda Constitucional nº 1 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.

### **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.

Composto por nove ministros, escolhidos pelo Presidente da República - com aprovação do Senado Federal - e pelo Congresso Nacional<sup>4</sup>, além de três auditores, compete ao 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:

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do Art. 36 desta Lei;

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;

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;

---

<sup>4</sup> Sob ponto de vista crítico, essa forma de nomeação pode se apresentar como um risco à imparcialidade do órgão, já que a indicação por parte do Executivo poderia enviesar politicamente as decisões dos ministros, de modo a proteger seus aliados.

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.

Ademais das já citadas, podemos atribuir ao 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 gerencie 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 e auditorias, 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. O 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 tem então a função de 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 TCU. Este instrumento é utilizado 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 ainda para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro e 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.

Outros mecanismos de fiscalização empregados ao TCU são as inspeções, os monitoramentos e os acompanhamentos. Por meio destes instrumentos, o Tribunal de Contas atenta sobre os 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 outros.

Já no que tange 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 foi valorizada 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).<sup>5</sup>

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,

---

<sup>5</sup> 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)

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)

#### **4.1.2. A Controladoria Geral da União (CGU)**

##### **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.

### **Atribuições**

Como atribuições e competências da CGU, podemos citar 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 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)

Podemos ampliar tal descrição com as seguintes atribuições: assistir o Presidente da República no âmbito de 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 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, provocará o Departamento de Polícia Federal, o Ministério da Justiça e o MP.

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, citamos 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

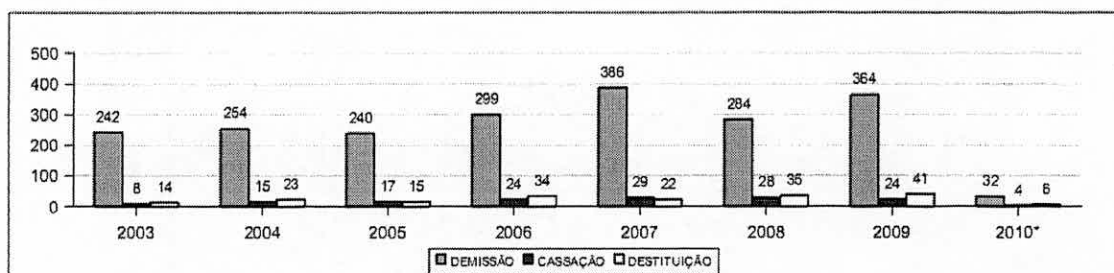
Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Com tais capacidades de influência, a organização vem apresentando uma evolução ao longo dos anos, como mostra o quadro a seguir, procedente do Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, de Janeiro de 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
<b>TOTAL</b>	<b>264</b>	<b>292</b>	<b>272</b>	<b>357</b>	<b>437</b>	<b>347</b>	<b>429</b>	<b>42</b>	<b>2440</b>

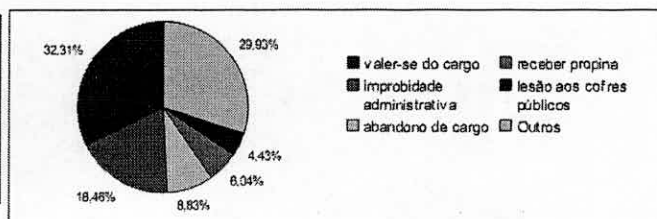
\* Até Janeiro



#### 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



Quadro 1: Relatório com efeitos das ações da CGU. Fonte: Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, Janeiro de 2010<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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](http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf)>. Acessado em: 25 jan. 2010.

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. Outro fator que leva ao poder de ação do órgão é 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”<sup>7</sup>.

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 um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

#### **4.1.3. A Advocacia Geral da União (AGU)**

##### **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

---

<sup>7</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão de 2008*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2008.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf)>. Acessado em: 20 fev. 2010.

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.

### **Atribuições**

A Advocacia Geral da União é um órgão 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. Esse papel 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 são 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”<sup>8</sup>. 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;

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.

---

<sup>8</sup> ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func\\_inst.aspx](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx)> . Acessado em: 27 jan. 2010.

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 correição 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 são: 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 competências da Consultoria Geral da União são: 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.

#### **4.1.4. O Ministério Público Federal (MPF)**

##### **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.

### **Atribuições**

O Ministério Público Federal 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, pode 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.

Finalmente, no que tange 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, elas 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.

## 5. Análise Central

### 5.1. O objeto de análise

O objeto de análise é o relato dos resultados gerenciais obtidos a partir do exame de quatro Programas de Governo executados no Estado da Bahia, que teve como intuito verificar a aplicação dos recursos federais sob a responsabilidade do Governo do Estado.

A escolha do governo deu-se com o 7º Sorteio de Unidades da Federação, dentro do Projeto de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos da CGU<sup>9</sup>. A partir disso, o relato foi realizado no período de 22/10 a 30/11/2007, por técnicos da CGU “in loco” na Unidade da Federação, utilizando-se de inspeções físicas e documentais, entrevistas, questionários e fotografias.

O quadro a seguir, extraído do objeto de análise, apresenta os programas de governo estudados, bem como a quantidade de fiscalizações realizadas e os recursos aproximados aplicados, identificados como “Valores envolvidos”.

---

<sup>9</sup> Segundo a página eletrônica institucional da CGU: “O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. A cada sorteio são definidos 60 municípios. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes”.



Ministério Supervisor	Ação Governamental Fiscalizada	Quantidade de Fiscalizações	Valores envolvidos
Ministério da Saúde	Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica	01	RS 14.870.123,00
	Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	01	Não se aplica
	Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais	01	RS 15.548.591,04
	Atenção aos pacientes portadores de coagulopatias	01	Não se aplica
<b>TOTAL</b>			<b>RS 30.418.714,00</b>

*Quadro 2: Foco de análise do relatório de auditoria. Fonte: objeto de análise.*

O relato, tendo um caráter preliminar, apresenta constatações de campo que apontam para o possível descumprimento de dispositivos legais e contratuais, sendo destinado aos órgãos e entidades da administração pública federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada.

Assim, cabe ao Ministério da Saúde, supervisor da área, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas e de responsabilização. O Secretário de Estado de Saúde obteve conhecimento dos fatos relatados e teve a oportunidade de se manifestar em 28/12/2007, fato que está incluso no relato, enriquecendo-o.

## **5.2. As irregularidades identificadas em cada programa**

O relato tratou de identificar os fatos relevantes que indicassem impropriedades (irregularidades) na aplicação dos recursos federais advindos do Ministério da Saúde. Apesar da proposta do relato ser a análise de quatro programas, verifica-se que o “Atenção aos pacientes portadores de coagulopatias” não é abordado, carecendo de justificativa para tal. Este aspecto compromete em partes a credibilidade do objeto de análise, pois se entende como um sinal de descuido. A seguir estão descritos os três programas explorados no documento, segundo informações extraídas do mesmo.

1 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Ação: Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica

Objetivo da Ação de Governo: possibilitar o acesso a medicamentos básicos à população

Ordem de Serviço: 203540

Objeto Fiscalizado: Transferência de recursos a título de contrapartida estadual

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde

Qualificação do Instrumento de Transferência: Transferência Fundo a Fundo

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 14.870.123,00

Extensão dos Exames: Foram analisados os documentos correspondentes à efetivação da contrapartida estadual a municípios, no período compreendido entre setembro de 2006 a outubro de 2007.

2 – Programa: Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

Ação: Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

Objetivo da Ação de Governo: Garantir à população acesso aos medicamentos para tratamento dos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – HIV/AIDS e das doenças sexualmente transmissíveis – DST, visando o aumento da sobrevida e a interrupção do ciclo das doenças.

Descrição da ação: Aquisição, acondicionamento, conservação, transporte e distribuição de medicamentos para o tratamento ambulatorial e domiciliar dos casos positivos da doença, para isso propiciando a disponibilização da instrumentação adequada e o regular apoio logístico.

Ordem de Serviço: 204246.

Objeto Fiscalizado: Armazenagem, controle dos estoques e distribuição de medicamentos a portadores de HIV/AIDS e de outras doenças sexualmente transmissíveis.

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde da BAHIA

Qualificação do Instrumento de Transferência: Não se aplica.

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

Extensão dos Exames: janeiro de 2007 a setembro de 2007.

3 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.

Ação: Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

Objetivo da Ação de Governo: fornecimento de medicamentos de alto custo a pacientes cadastrados no SIA/SUS, para o propósito específico.

Ordem de Serviço: 204262

Objeto Fiscalizado: Aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

Agente Executor Local: Secretaria Estadual de Saúde da Bahia.

Qualificação do Instrumento de Transferência: Transferência Fundo a Fundo.

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 15.548.591,04.

Extensão dos Exames: Janeiro a setembro a 2007.

Visando uma melhor compreensão da análise, a tabela a seguir foi elaborada para expor sucintamente o que foi tratado no relato, tendo como base o conteúdo do mesmo.

Programa	Problema	Descrição do problema	Justificativa do Gestor	Análise da Equipe da CGU
<b>Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos</b> <i>Ação:</i> <i>Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica</i>	Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. <b>(Problema Grave)</b>	Foram verificados 67 dos 417 municípios habilitados ao Programa, e averiguou-se que eles não receberam os repasses previstos, conforme pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. No geral, houve 64% de defasagem entre o que foi pactuado e efetivado.	Com a área de Assistência Farmacêutica sucateada e com uma péssima infra-estrutura, o foco estava em corrigir as falhas básicas em relação aos aspectos logísticos da Assistência Farmacêutica. Houve obstáculos como a deficiência na infra-estrutura de armazenamento e a dificuldade das empresas em atender a demanda solicitada pelo Estado. Para revelar preocupação, citou as alternativas da Sesab, as negociações com os fornecedores, o envio para o Fundo Nacional de Saúde de propostas de melhoria de infra-estrutura da CEFARBA, das farmácias hospitalares e dos Centros de Referência, e o aluguel	Não acatou as justificativas, portanto permaneceu a constatação.

			de um almoxarifado provisoriamente. Disse também que antes do final do ano fiscal o montante anual seria concluído.	
	Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. <b>(Problema Grave)</b>	Houve 77% de defasagem entre o determinado pelo pacto e o que foi efetivado.	Declarou que “neste ano a Sesab através da Diretoria em diversos momentos na Comissão Intergestores Bipartite informou a necessidade de cumprimento da legislação e aprovou a CIB 55 para facilitar o atendimento da demanda dos medicamentos em atenção básica para os municípios. Por outro lado foi emitido comunicado para todos os municípios acerca da necessidade do cumprimento da Portaria 2084 de 2005, sob pena de suspensão do repasse das contrapartidas conforme definido em portaria”.	Foi entendido que o Gestor tomou providências que, efetivamente, ainda não surtiram efeitos desejados. Assim, a equipe manteve a constatação.

	Não efetivação da contrapartida estadual de 2006. <b>(Problema Grave)</b>	Dos recursos destinados à Assistência Técnico-Financeira a Município, na Farmácia Básica, apenas 0,03% do total da contrapartida total do exercício de 2006 foram efetivamente pagos. Configurou-se, assim, a não efetivação, por parte do governo estadual, da contrapartida do Programa da Farmácia Básica, no exercício de 2006.	Informou que “procede a informação apresentada pelo relatório do CGU e foi também evidenciada no relatório de transição de governo e também apresentado em todos os relatórios trimestrais da SESAB neste ano de 2007”.	Como o gestor reconheceu o fato apresentado na constatação, o ponto permaneceu.
<i><b>Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.</b></i>	Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos	Problemas relacionados a temperatura, umidade, cuidado em algumas caixas de medicamentos, espaços contíguos bastante reduzidos, com grande movimentação de funcionários, pouca ventilação.	Defendeu-se dizendo que incluiu a reestruturação da CEFARBA no Plano Plurianual (PPA) 2008 -2011, como também nos Projetos do Fundo Nacional de Saúde. Não falou de 2 locais, mas descreveu o modo de 1 deles com detalhes. Também afirmou que “No	A equipe entendeu que o gestor por vezes buscou solucionar o problema, outras não apresentou justificativa, ou deu explicações excessivas e confusas. Dessa maneira, manteve integralmente a



<p><i>Ação:</i></p> <p><i>Atendimento à</i></p> <p><i>População com</i></p> <p><i>Medicamentos</i></p> <p><i>para</i></p> <p><i>Tratamento de</i></p> <p><i>Portadores de</i></p> <p><i>HIV/AIDS</i></p> <p><i>e outras</i></p> <p><i>Doenças</i></p> <p><i>Sexualmente</i></p> <p><i>Transmissíveis.</i></p>			<p>relatório enviado pelo CGU observamos equívoco no registro da imagem de caixa armazenada de forma invertida, pois nesta farmácia o espaço para armazenamento dos medicamentos não requisita pallets para armazenagem, como foi sugerido na foto observada.”</p>	<p>constatação.</p>
	<p>Controles deficientes: falta de uniformização e de tempestividade nos registros.</p> <p><b>(Problemas Administrativos)</b></p>	<p>Não há uma padronização sistêmica, racionalizada e eficiente para obtenção de informações e emissão de documentos de controle, especificamente nas unidades de armazenamento e dispensação em Salvador. Os dados de movimentação dos medicamentos, entradas e</p>	<p>Descreveu cada instrumento como se os técnicos da CGU tivessem falhado na acusação das irregularidades. Disse também que “O SICLOM não funciona na sua totalidade uma vez que existe apenas um equipamento disponível na unidade que possui cadastrado cerca de 1400 pacientes.”</p>	<p>A equipe disse que o gestor demonstrou falta de acuidade na área de controle de estoques e logística de um modo geral - para fundamentar isso, utilizou de declaração de farmacêutica responsável da Coordenação Municipal DST/AIDS de Vitória da Conquista.</p>

		saídas, não são alimentados de modo tempestivo. Finalmente, o SICLOM certamente está trabalhando com dados menos consistentes, comprometendo o bom gerenciamento da ação.		Ademais, viu-o como confuso na sua justificativa. Portanto, a constatação permaneceu.
	Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle. <b>(Problemas Administrativos)</b>	Foram encontradas divergências em vários itens de estoque para os quantitativos levantados em contagem e os apresentados/gerados em relatórios e fichas.	Manifestou que o número elevado de atendimentos e a alimentação do sistema de forma manual levam à existência de solicitações pendentes. Na busca de proporcionar melhor gerenciamento das informações, o COM-HUPES vem implantando leitores de código de barras para efetivo registro das quantidades atendidas.	Reconheceu a intenção de introdução de leitores de código de barras, mas disse ser necessário dar a devida importância para um bom controle dos estoques dos medicamentos, pois esta ferramenta requer fundamental participação humana. Assim, a constatação permaneceu.
	Divergências entre	Verificam-se divergências	Não houve manifestação.	Não se aplicou.

	os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/ informados pela CEFARBA. <b>(Problemas Administrativos)</b>	entre as quantidades de medicamentos, o que revela mais uma fragilidade de controle, comprometendo a gestão da ação/programa, o que pode levar a prejuízos materiais e/ou humanos.		
	O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.	Há uma defasagem de três meses nos dados - quantitativos de pacientes em tratamento por unidade dispensadora e por mês - pertencentes à Secretaria Estadual de Saúde. Constatou-se também que em algumas unidades dispensadoras, divergiram nos quantitativos.	Pronunciou-se como se os auditores da CGU tivessem analisado o documento inadequado para obter essas informações, além de dizer: “Vale ressaltar que foi informado ao Senhor Auditor que, no período da visita (outubro), o boletim referente ao mês de setembro ora solicitado ainda não estava concluído, por esta razão não poderia ter ocorrido avaliação dos dados do referido mês por	A documentação analisada lhes foi apresentada pela Farmacêutica responsável pelo controle geral da distribuição dos medicamentos às unidades dispensadoras em todo Estado da Bahia. Também descreveram como foram seus levantamentos, defendendo sua atualização. Disseram: “os dados foram

			parte desta Controladoria.”	obtidos dos diversos gestores envolvidos, o que nos deixa claro as fragilidades comprometedoras do controle da Ação”. Mantiveram a constatação.
<b>Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.</b> <i>Ação:</i> <i>Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.</i>	Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação. <b>(Problema Grave)</b>	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia não fez publicar os avisos de edital – referente à aquisição de medicamentos de alto custo-, em jornal de grande circulação, o que não condiz com o princípio da publicidade.	Justificou-se dizendo que houve um período em que os três jornais de grande circulação apresentaram irregularidades nas documentações junto à Secretaria de Administração do Estado (SAEB), o que resultou provisoriamente na suspensão do envio das publicações.	Foi dito que não constam documentos que demonstrem ter havido publicação em jornal de grande circulação dos avisos de edital a eles referentes. Falou do modo genérico em que o gestor descreveu os fatos e de seu entendimento de que deve prevalecer o Princípio da Publicidade. Portanto, não acatou a justificativa apresentada.

	Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG. <b>(Problema Grave)</b>	Os preços presentes nas Atas de Registro de Preço, para os lotes de certos princípios ativos, eram superiores àqueles que constam no Anexo I, do Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007. Este normativo fixou, para 47 princípios ativos e 133 medicamentos/apresentações, o Valor Máximo de Venda ao Governo-PMVG.	Disse que os pregões em questão foram realizados anteriormente à publicação do Comunicado n.º 07 de 11 de junho de 2007. Depois, citou a Resolução CMED n.º 4 de 18 de dezembro de 2006, art 5º, § 1º: “Os contratos firmados anteriormente à edição desta Resolução continuarão a ser regidos pelas cláusulas neles estabelecidos.”	Falou da flexibilidade da contratação no Registro de Preço, já que a contratação poderá ou não ocorrer em data futura. Assim, carecendo a justificativa apresentada pelo gestor de amparo na lei das licitações e contratos, permaneceu a constatação.
	Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde. <b>(Problema Grave)</b>	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia realizou aquisições de medicamentos de alto custo, com base em valores constantes em Registros de Preços firmados em 2006 os quais são superiores aos que constam do Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007,	O gestor descreveu a situação que envolve o cumprimento do estabelecido na CAP por parte dos fornecedores, falou dos esforços da Diretoria de Assistência Farmacêutica e citou a aplicação do ICMS, que apesar de aumentar o valor do produto, retorna posteriormente aos cofres públicos do Estado da Bahia.	A equipe de fiscalização, considerando que parte da justificativa apresentada pelo Gestor tem fundamento, resolveu excluir dez princípios ativos da tabela apresentada na constatação. Sobre os outros itens, entendeu que os mesmos devem continuar compondo a

		do MS – este estabelece valores máximos de venda ao governo, tanto para a administração direta, quanto para a indireta.		tabela, pois não foram encontrados documentos que demonstrassem ter havido negociação, objetivando adequação dos valores constantes dos Registros de Preço àqueles presentes na Relação de Medicamentos com aplicação do CAP. Desse modo, a equipe manteve a constatação, com as alterações supracitadas.
	Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.	A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia não dispõe de um sistema corporativo que permita o gerenciamento eficiente do Programa. Os controles são realizados por meio de formulários, em planilha Excel ou programa Word.	Pronunciou-se assim: “a Secretaria de Saúde encontrou deficiência no processo de gerenciamento das informações, contudo já estamos em processo licitatório para aquisição de software de gerenciamento o que permitirá otimização das ações e fidelidade das informações”.	A constatação foi mantida, já que o gestor reconheceu a deficiência no processo de gerenciamento das informações relativas ao Programa.

*Quadro 3: Conteúdo do relatório de auditoria estudado. Fonte: autora*



Tendo compreendido o conteúdo do objeto de análise, podemos explorar seus resultados mais explícitos. No que tange as irregularidades apontadas, é identificável quais são mais recorrentes. O quadro abaixo facilita o entendimento.

1.1) Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica.
1.2) Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica.
1.3) Não efetivação da contrapartida estadual de 2006.
2.1) Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos.
2.2) Controles deficientes : falta de uniformização e de tempestividade nos registros.
2.3) Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle.
2.4) Divergências entre os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/informados pela CEFARBA.
2.5) O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.
3.1) Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação.
3.2) Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG.
3.3) Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde.
3.4) Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.

*Quadro 4: Agrupamento das irregularidades apontadas. Fonte: autora*

Percebemos então que os problemas mais recorrentes são aqueles referentes às contrapartidas entre as esferas, ao controle de medicamentos e pacientes e à aquisição com valores superiores aos definidos anteriormente. Dessa forma, realizando uma análise preliminar, pode-se dizer que não se identifica um padrão de causas ou fatores comuns a estas irregularidades, pois enquanto uma se dá devido à carência de qualidade

em tecnologias e treinamento dos recursos humanos, outra mostra inadequações no comportamento da área de aquisições.

### **5.3 Análise do relatório da auditoria da CGU realizada no Estado da Bahia em 2007: linguagem, estrutura, qualidade das informações e perspectiva**

O relatório da CGU é passível de diversas linhas de análise. Tratando primeiramente do exame de sua linguagem, esta é formal, porém não rebuscada. Assim, por mais que utilize certas expressões próprias da área da saúde, como abreviações, a linguagem é considerada clara e de fácil entendimento. Ainda assim, melhorias poderiam ser feitas nas áreas da gramática e da digitação, já que o documento apresenta erros de português, principalmente de concordância, nas páginas 14 e 31, e de digitação nas páginas 20 e 21.

No que tange sua estruturação, o relato também revela clareza por adotar a divisão da análise de cada irregularidade nos tópicos: Fato(s), Evidência, Manifestação do Secretário e Análise da Equipe. Entretanto, parte desta interessante abordagem é perdida ao longo do documento, mantendo-se apenas os dois últimos tópicos.

Tratadas as questões mais técnicas da linguagem, vale abordar a qualidade das informações utilizadas, sendo este aspecto de demasiada importância ao considerarmos a proposta da CGU em proporcionar maior transparência e acesso às informações para os cidadãos brasileiros. As irregularidades expostas são de grande relevância e sua descrição é feita de modo qualificado, sendo fácil o entendimento para um leigo no assunto. Para argumentar essa qualidade, vale citar o problema “Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica” do programa de Assistência farmacêutica e insumos estratégicos. Neste, o relato expõe os valores apurados, revelando que em 07 municípios, dos 67 analisados, a diferença entre o pactuado no programa e o efetivado foi de 100%. Isso faz com o que o leitor possa se interar mais do assunto, entendendo a gravidade da irregularidade. Esse detalhamento dos dados repete-se na exploração de outros itens, o que deve ser muito valorizado.

Outros elementos dão maior credibilidade ao relato. No problema “Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos” é dito que a equipe foi a quatro locais diversos, o que revela a preocupação com a veracidade do que será constatado adiante no relato. Em “Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências

entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle”, é bem explicado como foi realizada a investigação, as amostras e os locais que foram analisados, fazendo com que o leitor se interesse da metodologia de pesquisa.

Finalmente, um elemento central desta análise inicial é a perspectiva que o relato apresenta, identificando se apenas acusa o passado ou oferece elementos para melhoria do futuro. Este é um aspecto que exige cuidado para ser respondido.

O relato cede ao gestor um espaço para que possa se justificar e ter voz. Considera-se isso de grande importância por revelar a intenção de imparcialidade da equipe da CGU, pois coloca como objetivo central o esclarecimento perante o cidadão, por mais que isso possa colocar em risco a credibilidade das declarações da equipe. Dessa maneira, este seria um elemento com uma intenção muito positiva.

No entanto, ao analisarmos ele no contexto do relato, pode-se adotar uma visão com tendência negativa. No problema “Não efetivação da contrapartida estadual de 2006”, o gestor apenas concorda com as irregularidades apontadas, sem apresentar soluções potenciais ou em andamento. Ademais, na maioria dos casos, por mais que o gestor procure amenizar a irregularidade apontada, a análise da equipe que se segue parece não valorizar sua justificativa, mantendo a constatação. Assim, haveria uma tendência em acusar o passado, sem dar destaque às possíveis melhorias futuras.

O ponto não é que as constatações deveriam ser mais brandas após a justificativa do gestor. O argumento é de que o modo como a equipe analisa-a posteriormente, dá um tom de desesperança ao relatório.

Sugerimos então que a análise das irregularidades seja encerrada com uma série de ações propostas pela equipe da CGU – ou mesmo outros segmentos da sociedade civil – para a resolução dos problemas apontados. Há também espaço para que sejam realizados estudos que analisem com maior profundidade onde estão as falhas que levam às irregularidades apresentadas, para que sua superação possa ser feita de modo profundo e duradouro.

Como exemplo, no problema “Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa”, o modo como a questão é colocada, com uma ótima justificativa, mostra a irregularidade de uma maneira mais solucionável para o leitor. Isso pode afetar o modo como o gestor público lidará com elas, afinal, ao invés de percebê-las como problemas apontados, pode enxergá-las como melhorias a serem implementadas.

Vale ressaltar que, em grande parte dos casos, o gestor se justificou relatando as melhorias que estavam em processo de implementação e esforços já realizados na área.

Neste caso, a equipe da CGU poderia ter valorizado mais as ações feitas e sugerido outros caminhos para que seu efeito fosse mais rápido e eficaz.

Dessa maneira, alterando a forma como a equipe lida com o gestor, sendo no modo como analisa sua justificativa, ou como apresenta as irregularidades, o relato pode adquirir uma melhor perspectiva em relação ao futuro da administração pública baiana.

#### **5.4 Fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira**

Tendo já analisado parcialmente o relato, passamos nosso olhar para as irregularidades por ele apresentadas, visando suprir a preocupação anunciada inicialmente em descobrir e analisar os fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira.

Para tanto, com o intuito de enriquecer a percepção diante das irregularidades, trazemos aqui uma contribuição do relato gerencial da CGU, dentro do 7º Sorteio de Unidades da Federação, acerca dos programas do Ministério da Saúde do Estado de São Paulo.

Os programas avaliados foram os mesmos – como exposto abaixo, enumerados de 1 a 3 -, porém com irregularidades encontradas distintas. A seguir elas estão separadas por temas, sendo as apresentadas em fonte preta as do Estado da Bahia, e de fonte azul, do Estado de São Paulo, com número do programa que pertencem à sua frente.

**1 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.**

Ação: Incentivo financeiro a municípios habilitados a parte variável do PAB para Assistência Farmacêutica Básica.

**2 – Programa: Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.**

Ação: Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

**3 – Programa: Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos.**

Ação: Assistência financeira para a aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais.

***TEMA 1: Inadequação da efetivação de contrapartidas entre as esferas governamentais***

1. Contrapartida Estadual efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. **(Problema Grave)**

1. Contrapartida Municipal efetivada em desacordo com o pactuado no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica. **(Problema Grave)**
1. Não efetivação da contrapartida estadual de 2006. **(Problema Grave)**

**TEMA 2: Ausência de transparência**

3. Ausência de publicação do aviso de edital em jornal de grande circulação. **(Problema Grave)**
3. Ausência de documentação.

**TEMA 3: Aquisições com preços superiores aos definidos**

3. Atas de registro de preços com valores superiores àqueles definidos como máximos para venda ao governo - PMVG. **(Problema Grave)**
1. Preços de aquisição superiores aos pesquisados. **(Problema Grave)**
3. Preços registrados nas Atas de Registro de Preço acima do limite estabelecido pela CMED. **(Problema Grave)**
3. Aquisições por valores superiores àqueles estabelecidos no Comunicado n.º 07, de 11 de junho de 2007 do Ministério da Saúde. **(Problema Grave)**

**TEMA 4: Deficiência na gestão dos programas**

3. Ausência de sistema gerencial dificulta gestão do Programa.
1. Falta de acompanhamento do programa nos municípios. **(Problema Grave)**

**TEMA 5: Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes**

2. Controles deficientes : falta de uniformização e de tempestividade nos registros **(Problemas Administrativos)**
1. Problemas na alimentação do Sistema de Acompanhamento do Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica – SIFAB.
2. Inventários feitos nas unidades inspecionadas mostraram divergências entre os quantitativos de contagem e os gerados pelos sistemas de controle. **(Problemas Administrativos)**
3. Divergência na apuração do estoque de medicamentos. **(Problema Grave)**
3. Falta de medicamentos nas unidades de dispensação **(Problema Grave)**
3. Falta de medicamentos ao longo do tratamento. **(Problema Grave)**
3. Sistema deficiente para controle de estoque de medicamentos nas unidades Várzea do Carmo e Maria Zélia. **(Problema Grave)**
2. Divergências entre os quantitativo informados/enviados pelo Ministério da Saúde e os quantitativos recebidos/informados pela CEFARBA. **(Problemas Administrativos)**
2. O controle centralizado de pacientes com dados intempestivos e em desacordo com informações das unidades dispensadoras.

**TEMA 6: Deficiência na armazenagem de medicamentos**

2. Condições inadequadas de armazenagem dos medicamentos.
3. Condições inadequadas de armazenagem.
2. Ocorrência de medicamento com prazo de validade expirado. **(Problema Grave)**

*Quadro 5: Segmentação dos problemas em temas. Fonte: autora.*

No relato sobre o Estado da Bahia, é perceptível que os problemas classificados como graves pelos técnicos da CGU são aqueles que decorrem da ausência de princípios republicanos por parte do gestor, descumprimento de pactos entre as esferas e princípios constitucionais. Já os classificados como administrativos, se dão basicamente devido a



uma gestão inadequada, relacionada com a carência de treinamento dos profissionais da área e sistemas de controle de materiais tangíveis.

Esta constatação colaborou para a segmentação dos problemas em seis diferentes temas para a realização da análise dos fatores que levam à ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira.

Os temas 1, 2 e 3 – Inadequação da efetivação de contrapartidas entre as esferas governamentais, Ausência de transparência e Aquisições com preços superiores aos definidos, respectivamente – são aqueles que englobam os problemas graves. Representariam as irregularidades mais relacionadas às ações inadequadas dos gestores – diferentemente dos técnicos da área da saúde – no que tange descumprimento de planos, regras e comunicados. Assim, seguindo a linha da equipe de técnicos da CGU, o fator que culmina na ineficácia da administração pública brasileira seria a ausência de comprometimento dos gestores públicos perante princípios republicanos e constitucionais, bem como pactos entre governos.

O tema 4, “Deficiência na gestão dos programas”, traz uma questão também ligada aos gestores dos programas, porém que advém de um contexto mais complexo. O fator identificado seria então a carência de um preparo mais completo por parte da área da saúde para execução dos programas que lhe são incumbidos. Isso envolve a gestão de informações, recursos humanos e materiais, exigindo uma qualificada ação por parte dos gestores públicos.

Já o tema 5 traz os problemas administrativos, sendo denominado “Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes”. Ele revela a desatualização da área pública no acompanhamento da modernização e preparação para a complexidade de nossos tempos. Os protocolos preenchidos manualmente são úteis, porém não são suficientes para suprir a necessidade de informações que os gestores têm no momento de tomar decisões de planejamento, compras, acompanhamento de pacientes e gestão de materiais tangíveis. Com a existência de softwares que permitem a análise e cruzamento dos dados gerados, um maior entendimento da situação e movimentação dos postos de saúde, além do acesso às informações por diversas pessoas e locais, a necessidade de atualização da área é inegável. Isso é exemplificado pela não aceitação por parte dos técnicos da CGU das justificativas dos gestores públicos, afinal esses instrumentos de gestão modernos devem ser utilizados pelo setor público.

Outro fator presente neste tema e que leva à ineficiência da administração pública brasileira é a carência de treinamento dos técnicos da área de saúde e gestão de



materiais. Os equipamentos de informática são muito úteis, porém requerem um bom uso por parte das pessoas para que apresentem resultados eficientes. Dessa maneira, esse fator é inegável quando identificamos os problemas administrativos, além de envolverem um número maior de agentes, pois não basta a ação do gestor tomador de decisões, mas de todos aqueles que têm em seu cotidiano contato com os pacientes e materiais utilizados nos postos de saúde.

Finalmente, o tema 6 traz a “Deficiência na armazenagem de medicamentos”. Pode-se dizer que esta questão demanda mais atenção dos técnicos de saúde que estão presentes nos postos de saúde tendo contato com os medicamentos, afinal, por mais que a gestão dos estoques seja atualizada e entregue no prazo, o cidadão será prejudicado se o agente não souber como lidar corretamente com o material. Assim, o fator identificado que leva à ineficácia da administração pública brasileira seria a falta de preparo dos profissionais da saúde para cuidado com os medicamentos, além de espaço e equipamentos – como ar condicionado – condizentes com o requerido.

Dessa maneira, por meio de seis diferentes temas, pudemos levantar diversos fatores que comprometem o oferecimento de um serviço de saúde de qualidade para os cidadãos baianos. Pode-se perceber pela numeração que acompanha as irregularidades que os temas englobam um padrão de problemas, porém não de programas. Isso revela então que trata-se de desafios para a área da saúde como um todo, não específica de certas áreas internas.

### **5.5 Aprendendo com as irregularidades: o que pode ser feito para melhorar o quadro da gestão pública de saúde baiana à luz do caso analisado**

Seguindo a linha de análise estabelecida anteriormente, este item será desenvolvido segundo a segmentação nos seis diferentes temas que caracterizam as deficiências da área da saúde no Estado da Bahia. Para enriquecer a sugestão de ações que poderiam trazer benefícios ao quadro apresentado, citaremos as ferramentas de gestão de Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Curitiba implementadas até o ano de 2009<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Tais ferramentas foram conhecidas durante a visita da autora à cidade de Curitiba, durante o mês de julho de 2009, no programa de pesquisa denominado Conexão Local, promovido pelo GVPesquisa. Foi

Os três primeiros temas tratam das ações inadequadas dos gestores no que tange o descumprimento de planos, regras e comunicados. Estas irregularidades encontradas mostrariam a importância da existência de uma área de auditoria dos serviços de saúde, oferecendo maior controle e monitoramento das ações governamentais. A ferramenta, que não é obrigatória para todas as cidades, foi adotada por Curitiba em 1993 para otimizar seus recursos e ter maior controle sobre os altos custos. Lá, além da equipe concentrada no Centro, existe também uma auditoria interna em cada uma das nove regiões da cidade. No caso da Bahia, mesmo tratando-se de um Estado e, portanto, com dimensões maiores, a adoção de auditorias internas que acompanhassem o cotidiano da esfera pública poderia viabilizar uma maior rapidez na identificação das irregularidades e, assim, na sua correção.

Ainda tratando dos três temas iniciais, reuniões com alta frequência poderiam ocorrer entre o secretário de saúde estadual e os municipais. No caso curitibano, elas são semanais entre o secretário da secretaria municipal, os superintendentes e os nove coordenadores das regiões, visando garantir o envolvimento, compromisso e responsabilização de todos os funcionários pelas metas planejadas pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Outra ferramenta de gestão de Curitiba que poderia ser modelo para o Estado da Bahia são os Contratos de Gestão, que possuem dois instrumentos: os Termos de Compromisso e os Planos Operativos Anuais (POA). Trata-se de um pacto anual entre os gestores públicos nas diferentes escalas, representando o comprometimento moral com o planejado para a área e selando um acordo de metas, presentes no POA. Eles permitem que haja transparência e controle social sobre a atuação dos prestadores de serviços da saúde. O acompanhamento se dá ao longo do ano, existindo uma coordenação de informação em cada região para esta atividade, com revisões periódicas para verificação e monitoramento dos resultados – por meio de indicadores pré-definidos -, além de ajuste das estratégias.

O quarto tema, que retrata a deficiência na gestão dos programas, traz aprendizados nas mais variadas áreas, como já dito: gestão de informações, recursos humanos e materiais. Mais uma vez, o caso curitibano serve de inspiração. As unidades de saúde têm uma série de obrigações de relatórios gerenciais para apresentar ao

---

uma experiência muito enriquecedora, com vivência na Secretaria Municipal da Saúde, hospitais e outros centros de atendimento.

seu gestor superior. Com periodicidade mensal ou trimestral, há datas limites de entrega de relatórios acerca da produtividade médica e tantos outros elementos. Além do controle, elas possibilitam melhorias na gestão dos resultados.

A gestão do conhecimento vai além. Os gestores da SMS e Curitiba possuem uma série de reuniões semanais e mensais com os funcionários, para acompanhar suas necessidades, sucessos e dificuldades. Além disso, existem os protocolos, *guidelines*, que padronizam o atendimento ao usuário e os procedimentos que devem ser seguidos para cada área da saúde. Elaborados pela comunidade científica, evitam custos supérfluos e são constantemente atualizados.

Finalmente, este tema poderia apresentar melhorias por meio de investimentos no desenvolvimento do conhecimento técnico e científico do servidor público, por meio de treinamentos e capacitações.

O próximo tema, de número 5 e denominado “Deficiência na gestão de informações – registros, estoques e pacientes” apresenta uma grande gama de melhorias a serem implementadas na área pública. Além do recém citado treinamento dos técnicos da área de saúde e gestão de materiais, o investimento em informatização e softwares é uma clara opção.

Retomamos a SMS de Curitiba. Equipada por modernos softwares que viabilizam a gestão do conhecimento, o monitoramento em tempo real, a rapidez da gestão das informações, um banco de dados e a redução de custos, a tomada de decisão dos gestores fica muito mais qualificada e facilitada. Entre eles, o Prontuário Eletrônico merece destaque. Trata-se de um sistema integrado on-line da Atenção Primária de Saúde, que coordena a atenção à saúde prestada aos cidadãos, informando suas condições de moradia, resultados de exames, medicamentos prescritos e distribuídos, consultas médicas realizadas, telefone e endereço para contato, entre outros.

Outro avanço da citada cidade é na área de recursos materiais. Cada Unidade Básica de Saúde faz seu pedido eletrônico de acordo com o estoque e a previsão de utilização mensal. Ainda assim, depende da correta utilização por parte dos profissionais das unidades de saúde, no momento de realizar a notificação de retirada de medicamentos, o que afeta a estimativa do volume utilizado.

O último tema, “Deficiência na armazenagem de medicamentos” também sugere diversas melhorias. Primeiramente, o investimento nas instalações, preocupando-se em

oferecer um espaço adequado para suportar os medicamentos de cada unidade, além de equipamentos que estabeleçam a temperatura ambiente devida. Além disso, há uma dependência da ação do agente do posto de saúde. Para estimular sua correta atuação, outra ferramenta curitibana, de remuneração dos funcionários da SMS, o Índice de Desenvolvimento da Qualidade (IDQ), serve como exemplo.

Ao atingir as metas estabelecidas no POA, a unidade de saúde é recompensada com uma bonificação salarial, que varia de 20 a 40% do valor do salário base de cada um. A condição para o recebimento é uma nota mínima de 8 nas avaliações trimestrais realizadas pelas chefias de cada funcionário, pela comunidade, pela unidade e pelo próprio prestador de serviço.

Concluindo, uma última ação poderia ser promovida com o intuito de melhorar a situação baiana. Atualmente, em todo Brasil, o orçamento é autorizativo. Assim, o Poder Legislativo não obriga o Poder Executivo a executar os gastos previstos, mas apenas o autoriza. Isso abre margem para manobras por parte dos gestores, bem como o descumprimento do que foi planejado.

Com essa situação, a sugestão seria de criar uma nova linha de execução do orçamento. O recebimento dos recursos advindos do governo federal para o estadual, visando a implementação de programas, poderia ser vinculado ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. Por exemplo, caso o Estado da Bahia atingisse a meta do primeiro ano, receberia 100% do orçamento do segundo, caso contrário, apenas 70%. O tempo de avaliação dependeria da complexidade de implementação do programa. Com isso, haveria um estímulo maior por parte de toda a área da saúde em se empenhar para atingir as metas esperadas e, como consequência, um melhor serviço seria prestado ao cidadão.

## **5.6 Os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal**

Este último item de análise trata dos efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública federal. Para tal, analisaremos o efeito sobre os seguintes aspectos: o desenho dos órgãos, os procedimentos de gastos e repasses de

recursos do governo federal, o controle das irregularidades e a implementação das políticas públicas.

No que tange o desenho dos órgãos da administração federal, acreditamos que o maior efeito seria a atenção à possibilidade de criação de uma auditoria interna de cada órgão, no intuito de identificar irregularidades e corrigi-las em um menor intervalo de tempo.

Quanto aos procedimentos de gastos e repasses de recursos do governo federal, além do já citado aumento de controle, o efeito da auditoria seria a revelação da importância em fortalecer a pactuação entre as diferentes esferas de governo. Assim, metas e reuniões com maior frequência poderiam surgir com a consciência das irregularidades identificadas pela equipe da CGU. Ainda, poderia crescer a preocupação em criar instrumentos de monitoramento e avaliação de onde e como está sendo gasto o recurso transferido.

O controle das irregularidades também poderia ser afetado pela auditoria da CGU. O gestor depende de votos para manter-se no poder e, portanto, deve ter credibilidade perante os cidadãos eleitores. A indicação de irregularidades por parte da CGU certamente gera instabilidade para este gestor. Assim, o efeito previsto seria que haveria uma maior preocupação dos gestores em antever os problemas – poderia ser por meio de uma auditoria interna, como dito outrora –, ao invés de expô-los publicamente perante o país.

O último aspecto, implementação das políticas públicas, apresenta um grande potencial de mudanças a partir das auditorias em questão. Isso é perceptível se olharmos para os itens 6.4 e 6.5 deste estudo. Foi a partir de relatos da CGU que se pôde desenvolver um aprendizado em relação aos fatores que comprometem a qualidade do sistema de saúde baiano e o que pode ser feito para melhorar o atual cenário. Dessa maneira, as auditorias viabilizam uma grande reflexão em relação ao que pode ser melhorado na implementação das políticas públicas, como o investimento em treinamentos, tecnologia, comunicação, espaços físicos, entre outros.

O efeito maior das auditorias seria então a consciência que ela traz para o que necessita ser alterado na realidade da administração pública. Diante disso, oferece grande oportunidade para os gestores para que aproveitem estas informações visando promover melhorias em sua área, seja por meio de investimentos ou aumento de controle e monitoramento. Além disso, valorizando o controle interno e a accountability

dos governantes, estimula a implementação de outras auditorias e formas de controle internamente nos órgãos que avalia.

Ainda, por identificar irregularidades que expõem a falta de princípios republicanos e constitucionais por parte do gestor público, pode-se afirmar que as auditorias previnem a ocorrência da corrupção, de modo que paralisam de certo modo estes gestores que agem de modo inadequado.

Finalmente, podemos identificar os efeitos das auditorias no cotidiano de forma mais prática. Recuperando os problemas mais recorrentes, eles seriam aqueles referentes às contrapartidas entre as esferas, ao controle de medicamentos e pacientes e à aquisição com valores superiores aos definidos anteriormente. Assim, com a superação destes – estimulada pela ocorrência da auditoria -, haveria regularidade na realização de ações na área de saúde entre esferas de forma cooperativa; não faltariam medicamentos aos cidadãos baianos e seu consumo ocorreria dentro do prazo de validade, não gerando desperdício por má gestão de estoque; os pacientes poderiam ter um atendimento melhor, com o controle sobre sua localização; haveria diminuição nos gastos públicos, com a compra sendo realizada pelo menor preço possível.

Dessa forma, percebemos que, mesmo focando apenas nas irregularidades mais recorrentes, já pudemos listar uma série de melhorias práticas que ocorreriam na vida dos cidadãos baianos que utilizam o sistema público de saúde. Isso demonstra a abrangência de seus efeitos, revelando a importância da realização da auditoria.



## 6. Contribuições deste estudo para a formação pessoal

A elaboração deste Relatório Final do PIBIC trouxe grandes aprendizados. Primeiramente, pude adquirir conhecimento teórico sobre accountability e o sistema de controle em geral, compreendendo sua importância e relevância política, econômica e social. Ainda, acerca do quadro institucional brasileiro de controle interno e externo, a delimitação das atribuições de cada organização viabilizou o entendimento do aparato que contamos atualmente para vencer práticas corruptas e gestões inadequadas.

No que trata a análise do relatório da CGU, esta foi essencial por trazer o conhecimento teórico para termos práticos. Pude ter acesso ao material de auditoria da CGU, organização pela qual tenho grande respeito. Com isso, aprendi tanto com a qualidade do relatório, como levantando aspectos que poderiam ser melhorados, exercitando meu olhar crítico.

No geral, esse estudo contribuiu bastante para minha formação como gestora pública, seja reconhecendo a importância de ferramentas de controle, bem como compreendendo das causas das irregularidades apontadas, possibilidades de melhoria e seus efeitos no cotidiano dos cidadãos.

## 7. Conclusões

O presente estudo tem como tema a “auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção”. Para desenvolvê-lo, inicialmente exploramos, com base teórica, o quadro do controle sobre a administração pública e seu sistema, entendendo a relevância do tema, principalmente no Brasil, país marcado por freqüentes escândalos políticos e de corrupção.

Em seguida, elaboramos um recorte de quatro instituições que compõem este sistema de controle brasileiro. Pudemos então compreender as evoluções brasileiras no sentido de criá-las e fortalecê-las ao longo do tempo, bem como o papel da CGU dentro deste sistema.

Enfim chegamos à análise central, acerca do relato de auditoria da CGU. Foram apresentadas as irregularidades, as quais foram analisadas, bem como os fatores que comprometem o bom funcionamento da saúde pública baiana e o que poderia ser realizado para que sejam promovidas melhorias. Finalizou-se então com os efeitos das auditorias da CGU sobre os órgãos da administração pública, encerrando o ciclo que envolve o tema proposto.

A conclusão que chegamos com este trabalho é que, em nosso contexto democrático, as auditorias da CGU são de extrema importância e relevância para que possamos crescer no caminho certo. O material elaborado pelos técnicos do órgão revelou-se qualificado, cumprindo com seu papel de transparecer as irregularidades encontradas nos programas desenvolvidos no Estado da Bahia. No entanto, dentro deste processo evolutivo de nossa democracia, o órgão também está sujeito a transformações. Sugere-se então uma participação mais profunda por parte do órgão, seja em relação às irregularidades que descreve – apontando as suas causas –, ao modo como analisa a justificativa do gestor, ou à proposição de ações que superariam os problemas apontados.

Respondendo à provocação que o tema propõe, diríamos que, no caso estudado, a auditoria revelou-se com um importante papel tanto como instrumento de gestão, quanto para prevenção da corrupção. Sobre a primeira função, essa percepção se justificaria por ela chamar a atenção para irregularidades dos atuais gestores que podem – e devem – ser corrigidas o quanto antes. Assim, teria a grande função de impulsionar melhorias nas gestões públicas, trazendo o foco para os grandes problemas.

Quanto ao segundo aspecto, de prevenção da corrupção, algumas das irregularidades encontradas, como já vimos, são ligadas a práticas inadequadas por parte dos gestores dos programas. Faz-se árdua então a compreensão da razão dessa inadequação: se foi por mera ineficiência ou má conduta dos gestores. Por exemplo, no caso do tema 3, "Aquisições com preços superiores aos definidos", não é fácil definir se isso ocorreu devido a uma ação despretensiosa ou se houve uma parcela intencional por parte do gestor. Com essa linha de pensamento, a auditoria seria essencial para interromper ações instigadas por intenções corruptas, no sentido de trazer a atenção a elas e enfraquecê-las.

Concluimos então com o entendimento de que a auditoria realizada pela Controladoria Geral da União cumpre seus papéis esperados, representando um grande avanço no cenário político brasileiro.

## 8. Bibliografia

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.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func\\_inst.aspx](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx)> . Acessado em: 27 jan. 2010.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União*. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU\\_BREVE\\_HISTORICO\\_E\\_EVOLUCAO.pdf](http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

ARANHA, Anna de Souza, MOREIRA, Anna Caroline de Paula, CORRÊA, Luciana Reis Carpanez. Sistema Municipal de Saúde de Curitiba - Conexão Local. São Paulo: GVPESQUISA, 2009.

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.

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

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

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.

CONGRESSO CONSTITUINTE. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>.

Acessado em: 27 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm)> . Acessado em: 26 jan. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 8.443*. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Leis/TCU.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 10.683*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/leis/Lei10683de28052003.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar Nº 73*. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp73.htm>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Constituição Federal*. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acessado em: 17 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Emenda Constitucional Nº 1*. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acessado em: 17 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Nº 1.341*. Rio de Janeiro, 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L1341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1341.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar Nº 40*. Brasília, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp40.htm)>. Acessado em: 20 mar. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Regimento Interno*. [S.I.], 2007. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento\\_interno.pdf](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](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](http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf)>. Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. [S.I.], Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>. Acessado em: 07 jul. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Punições Expulsivas*. [S.I.], Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/RelatoriosExpulsoes/>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Recomendações do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República*. [S.I.], Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/ParteVII/7.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão de 2008*. [S.I.], Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2008.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf)>. Acessado em: 20 fev. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Consulta de Relatórios de Fiscalização de Sorteios de Estados*. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>>. Acessado em: 14 mai. 2010.

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.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 2.143-31*. Brasília, 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2143-31.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm)>. Acessado em: 15 mar. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Constituição Federal*. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm>>. Acessado em: 17 mar. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto Nº 4.177*. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm)>. Acessado em: 15 mar. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto Nº 5.683*. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm)>.

Acessado em: 15 mar. 2010.

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

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

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

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. O desenvolvimento institucional do tribunal de Contas da União (TCU). Brasília: IPEA, 2010. No prelo.

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](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf)>. Acessado em: 26 jan. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Breve Histórico*. [S.I.], 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)>.

Acessado em: 17 mar. 2010.

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