

Contas do governo: transparência, controle e cidadania

O Tribunal de Contas da União recebeu da Constituição Federal diversas competências. Entre elas, talvez a mais importante seja a de emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas do Governo da República. Esse procedimento começa com o envio, pelo

Presidente da República, das suas contas ao Congresso Nacional. Isso deve ocorrer até 60 dias após o início da Sessão Legislativa (dia 2 de fevereiro). É o Poder Legislativo que envia as contas ao TCU, para que este faça, no máximo 60 dias após o recebimento, uma minuciosa avaliação, que resultará no

parecer prévio às contas do Presidente da República.

Na Corte de Contas, a análise é feita inicialmente pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o apoio de outras unidades técnicas. Depois, as contas seguem para apreciação do relator. Para o exercício de 2010, essa responsabilidade coube

ao ministro Aroldo Cedraz. De acordo com o ministro, essa é uma tarefa de “extrema relevância, que busca traçar um panorama da atuação do governo federal e, com isso, oferecer à sociedade uma visão geral das ações desenvolvidas e dos resultados obtidos pelo Estado brasileiro na execução das políticas públicas”.

O ministro-relator levou seu relatório ao Plenário do TCU em 1º de junho de 2011, no qual propôs a aprovação das contas, com ressalvas, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2010. O Plenário do Tribunal de Contas

da União ratificou o posicionamento do ministro Cedraz.

No dia 8 de junho, o relatório foi levado aos parlamentares pelo presidente do TCU, ministro Benjamin Zymler, que o entregou pessoalmente ao presidente do Congresso Nacional, senador José Sarney. Este encaminhou o parecer técnico da Corte de Contas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que deve analisar o relatório do TCU antes de submetê-lo aos demais senadores e deputados federais, que têm a incumbência constitucional

de julgar as contas do presidente da República.

O TCU existe há 121 anos. No entanto, a tarefa de apreciar as contas do governo é desempenhada desde 1935. Ou seja, esta foi a 76ª vez que a Corte de Contas emitiu seu parecer técnico conclusivo e prévio ao julgamento pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União fornece os elementos técnicos. No entanto, são os parlamentares que devem emitir o julgamento político. Tudo com a devida transparência. De modo que o cidadão possa conhecer os efetivos resultados obtidos pela Administração Pública Federal.

Em relação aos outros poderes da República, há medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, em que foi suspensa a eficácia do caput do art. 56 e do art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, essa cautelar não alterou a estrutura do relatório sobre as contas do governo da República, que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Ou seja, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas



Relatório Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2010.

serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional. Nada impede, contudo, que o Tribunal de Contas da União aprecie, em processos específicos, o cumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

Embora seja tarefa árdua inovar em procedimento sedimentado há tantos anos, em 2011, o TCU decidiu buscar melhorias para análise. O ministro Aroldo Cedraz decidiu focar as análises na qualidade dos serviços públicos oferecidos ao cidadão. Com ênfase em saúde, mobilidade urbana, segurança pública e as agências reguladoras.

Para aprimorar o trabalho, uma das linhas escolhidas foi ouvir os interessados. Durante a elaboração do relatório, o TCU colheu impressões e sugestões de representantes da sociedade, do governo, do setor produtivo e da mídia.

Um primeiro seminário reuniu o presidente do Banco Central e o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda para falar sobre a conjuntura econômica em 2010. Depois, em novo encontro, o Tribunal recebeu consi-

Para aprimorar o trabalho, uma das linhas escolhidas foi ouvir os interessados. Durante a elaboração do relatório, o TCU colheu impressões e sugestões de representantes da sociedade, do governo, do setor produtivo e da mídia.



derações de representantes do meio acadêmico, do setor produtivo, da mídia e da sociedade civil organizada. Também foram realizadas visitas aos presidentes da Câmara e do Senado bem como das comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado, além da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Para o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Andrade, o parecer prévio do Tribunal, por sua finalidade e pela profundidade da sua análise do estado geral das políticas públicas, é peça técnica essencial no julgamento das contas do presidente da República pelo Congresso Nacional. “Faz parte de um complexo, porém salutar processo de freios e contrapesos, que acaba por garantir a independência dos Poderes e o sistema democrático de governança brasileiro”, disse.

Andrade acredita que deve haver um esforço coletivo, para que a análise das contas venha a ser realizada de forma mais aproximada com o governo e com a sociedade. “É que a visão moderna de administração pública eficiente pressupõe a inter-relação dos interesses públicos e privados e abomina o discurso de que podem ser antagônicos ou de

que rivalizam entre si. O interesse privado, especialmente o do setor produtivo, alimenta o interesse público e vice-versa, de modo que a decisão estratégica do que venha a ser melhor para o Brasil não pode prescindir da participação de todos os interessados”, concluiu o presidente da CNI.

Já o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, destacou o caráter de prestação de contas do trabalho realizado pelo Tribunal. “O TCU tem nas mãos o poder de fiscalizar se a vontade do povo, expressa no orçamento, está sendo atendida e se os recursos estão sendo aplicados de forma adequada, em linha com os critérios legais, com lisura e honestidade na gestão pública”.

Ao comentar o parecer do TCU às contas 2010, Skaf o avalia de forma positiva. “O TCU chama atenção para a eficiência do gasto e das ações provenientes de desonerações e renúncias de receitas. O parecer recomenda priorizar e cumprir as prioridades e critica de forma muito competente os problemas de planejamento e acompanhamento efetivo da execução do gasto público”, completou o presidente da Fiesp.

Para Márcio Holland, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o grande desafio do TCU no trabalho

relativo às Contas do Governo é criar formas de tornar ainda mais efetivas suas recomendações. Para isso, acredita que seja importante o tribunal continuar com a proposta de se aproximar da sociedade e do poder público. “É preciso conhecer profundamente o funcionamento das políticas públicas, o processo de decisão sobre cada medida, cada política, programa ou plano. Logo, é preciso estreitar, na medida do possível, o diálogo com os executores das políticas e compreender as suas restrições.”

Dessa forma, a partir das diversas auditorias e das sugestões colhidas, foram elaborados o relatório e o parecer prévio que foram submetidos ao Plenário do Tribunal de Contas da União. A seguir, uma síntese das principais conclusões do relatório.



DESEMPENHO DA ECONOMIA

A análise da economia destaca o crescimento de 7,5% em 2010. E indica que o Brasil conseguiu se recuperar da crise financeira internacional, pois a produção atingiu níveis superiores ao período pré-crise. Por outro lado, o sinal amarelo vai para a inflação, que atingiu 5,91% em 2010.

No que concerne à evolução do poder de compra do cidadão brasileiro, verifica-se crescimento ao longo dos últimos 110 anos. No entanto, nossa renda per capita ainda é inferior à de vários países da América Latina. Isso se explica, em parte, pela baixa taxa de investimentos em relação ao PIB. O que aponta para a necessidade de mais eficiência no gasto governamental. No ano passado, apenas 9% do orçamento federal foi direcionado a investimentos.

Outro aspecto importante é a questão do emprego. Foram criados 2,5 milhões de novos postos de trabalho em 2010. Uma evolução de 7,7% em relação ao ano anterior.

Em valores absolutos, a dívida pública cresceu e atingiu 1 trilhão e 476 bilhões de reais em 2010. Esse valor se refere somente à União e exclui as estatais, é a chamada Dívida Líquida do Setor Público. Por outro lado, em relação ao

PIB, essa dívida diminuiu 2,43 pontos percentuais.

RECEITAS E DESPESAS

Em relação à análise das receitas e despesas, constata-se que existem problemas sistêmicos relacionados ao planejamento, à priorização e ao acompanhamento efetivo da execução do gasto público.

Para alcançar a meta de *superavit* da LDO, o Poder Executivo identificou a necessidade inicial de contingenciar R\$ 21,8 bilhões da Lei Orçamentária. Essa limitação de empenho e movimentação financeira atingiu os três Poderes e o Ministério Público.

Posteriormente, houve ampliação gradual dos limites de movimentação e empenho. Com destaque para a revisão das estimativas de receita líquida de transferências a es-

tados e municípios e o efeito positivo da cessão onerosa de cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras.

É importante registrar que os contingenciamentos têm gerado restrições ao alcance dos objetivos pretendidos pelos programas de governo, sendo expressivos os recursos do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Outro ponto observado pelo tribunal são os gastos com terceirização, pois há determinação do TCU para a substituição de empregados terceirizados. O prazo foi até 2010, mas ainda há quase 18 mil trabalhadores terceirizados em situação irregular.

Ainda há o tema restos a pagar, cujo valor quase triplicou nos últimos cinco anos, atingindo 129 bilhões de reais em 2010. Isso demonstra descompasso entre a lei

orçamentária e a realidade da execução dos programas governamentais.

AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

O Programa de Aceleração de Crescimento é a principal iniciativa do governo de fomento ao investimento. O PAC previu investir 504 bilhões de reais entre 2007 e 2010. O objetivo é aperfeiçoar o sistema tributário, estimular o crédito e melhorar o ambiente de investimento.

A execução do PAC até o final de 2010 foi de R\$ 444 bilhões, representando 88% da previsão inicial. O TCU constatou que há problemas no monitoramento das ações do PAC, e isso ocorre pela falta de informações sistematizadas.

Em relação à saúde, o relatório aponta que os recursos aplicados em programas como Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde têm melhorado as condições de saúde da população, conforme estudo realizado pela equipe de auditoria do TCU.

O TCU está acompanhando as ações para a Copa de 2014. O Tribunal verificou a ausência de informações tempestivas. Foi constatado também o risco de algumas cidades sedes terem seus estádios ociosos após o mundial de 2014.



Outro ponto importante para a realização da Copa em nosso país são os aeroportos. O risco é a Infraero não conseguir realizar os investimentos programados. O que levaria à inviabilidade de conclusão das obras em tempo hábil.

MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana recebeu destaque na análise das contas do governo de 2010. Não apenas pelo impacto no cotidiano da população, mas também pelo elevado volume de recursos envolvidos, especialmente pelas obras do PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades. O tema torna-se ainda mais importante pela realização no Brasil da Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016. As dotações orçamentárias para esses eventos subiram mais de mil por cento. A média anual era de 1 bilhão de reais desde 2003. No ano passado, saltaram para R\$ 11 bilhões.

O TCU identificou que os principais problemas relacionados às dificuldades de locomoção nas grandes cidades estão todos interligados. A baixa adesão ao uso do transporte público coletivo, os congestionamentos crescentes, bem como a baixa qualidade das vias urbanas são gargalos a serem enfrentados pelo Estado brasileiro. Esse panorama de



A baixa adesão ao uso do transporte público coletivo, os congestionamentos crescentes, bem como a baixa qualidade das vias urbanas são gargalos a serem enfrentados pelo Estado brasileiro.

dificuldade na mobilidade urbana nas grandes cidades tem como características o crescimento desordenado dos municípios, a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte, aliados ao crescente uso do transporte individual motorizado.

De acordo com o relatório do TCU, a solução passa pela maior atuação do Ministério das Cidades, que deve atuar como indutor de melhoria do planejamento municipal. Sendo assim, é necessário que a Secretaria seja capaz de implementar uma estratégia que permita diagnosticar a situação da integração das regiões metropolitanas.

O ministro relator, Aroldo Cedraz, também chamou atenção para o fato de que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem conhecimento da situação existente

em cada município, sem análise adequada dos projetos financiados e sem avaliação dos eventuais resultados. “Existem, assim, riscos de desperdício de recursos e de execução de empreendimentos que não representam as soluções mais adequadas para os problemas enfrentados”, alerta.

O TCU recomendou que a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana implemente um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados que permita identificar problemas e possíveis soluções de mobilidade nas cidades de maior porte. Também foi recomendado que a secretaria desenvolva indicadores que possibilitem monitorar a execução e avaliar os resultados das ações financiadas, além de aprimorar a sistemática de seleção e contratação de projetos, a fim de reduzir riscos de inexecução e de escolha de soluções inadequadas. A secretaria também deverá definir estratégia de ação para induzir e apoiar a melhoria e integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade.

AGÊNCIAS REGULADORAS

Em relação às agências reguladoras, o Tribunal realizou auditoria na Anatel, Anac, Aneel e ANP. O objetivo era avaliar a atuação de

Em síntese, as agências reguladoras possuem mecanismos aptos a captar expectativas dos usuários. No entanto, as manifestações do cidadão são insuficientemente consideradas na regulamentação e fiscalização dos serviços prestados.



cada uma delas em relação aos interesses dos usuários dos serviços. Temas da mais relevância como telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis. O TCU verificou que o crescimento do número de usuários desses serviços regulados veio acompanhado de um problema: o aumento no número de denúncias e reclamações contra todas as prestadoras de serviços tão úteis ao cidadão.

Os resultados da auditoria do Tribunal de Contas da União evidenciaram que as agências reguladoras, de modo geral, possuem sistemas bem estruturados de relacionamento direto com o usuário. Todos esses sistemas estão em pleno funcionamento, ainda que em fases distintas de maturação. De forma que se faz necessário o aprimoramento de alguns pontos.

É o caso das audiências públicas. Esses importantes instrumentos de participação popular estão formalmente definidos em leis e regulamentos. Mas, nas agências analisadas, ainda precisam se tornar veículos efetivos para a participação da sociedade. Outro ponto que merece ajuste são as pesquisas de satisfação junto aos usuários dos

serviços. Embora as pesquisas sejam úteis na percepção da adequação do serviço, têm sido desprezadas pela maioria das agências reguladoras.

Em síntese, as agências reguladoras possuem mecanismos aptos a captar expectativas dos usuários. No entanto, as manifestações do cidadão são insuficientemente consideradas na regulamentação e fiscalização dos serviços prestados.

De acordo com Hector Valverde, presidente do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a prática de não ouvir ou não levar em consideração a opinião dos usuários dificulta o desenvolvimento de políticas públicas que estejam realmente de acordo com as necessidades do país. “A tradição de o cidadão não ser ouvido implica a negação da efetividade dos direitos fundamentais. Isso resulta em políticas públicas impostas, que nem sempre são melhores que aquelas escolhidas e indicadas pelo próprio cidadão”, afirma.

Como tentativa de aprimorar a atuação das agências, o TCU determinou à Anatel, Anac, Aneel e ANP que elaborassem planos de ação para reverter o contínuo aumento do número de denúncias e reclamações por usuários dos serviços. Os planos de ação devem contemplar, en-

tre outros pontos, o aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para captação de expectativas e anseios dos usuários, a realização de pesquisas de satisfação e o aprimoramento dos procedimentos de regulamentação, fiscalização e aplicação de sanções adotados pela agência. O cumprimento dessas orientações será acompanhado pelo TCU, para verificar sua efetiva implementação.

MELHORIA CONTÍNUA

Como forma de investir no aprimoramento do trabalho realizado em relação às contas do governo, o TCU assinou um acordo de cooperação com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para realização de revisão de pares (*peer review*) no relatório e parecer prévio das Contas do Governo da República.

O trabalho tem o objetivo de identificar como outras Entidades de Fiscalização Superior desempenham essa relevante tarefa, produzindo um diagnóstico comparativo altamente especializado, capaz de identificar melhores práticas que gerem oportunidades de aperfeiçoamento nas Contas de Governo.

A OCDE é uma organização intergovernamental, cujos membros consistem

nas 34 principais economias de mercado industrializadas, e tem como objetivo a promoção de políticas para a melhoria do bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. A instituição conta com larga experiência e reconhecida metodologia para realização de revisões de pares.

Embora o Brasil não seja um país membro da organização, participa ativamente de vários de seus Comitês e já realizou outras parcerias para o desenvolvimento de trabalhos do gênero em temas como governança regulatória, recursos humanos no setor público e, mais recentemente, integridade do sistema de combate à corrupção.

A parceria entre as duas instituições tem potencial para gerar significativos benefícios para o Tribunal e para a sociedade brasileira, permitindo ao TCU participar de um relevante fórum internacional em temas como governança pública e *accountability*.

RELATÓRIO E FICHAS-SÍNTESE

A íntegra do relatório pode ser vista no portal www.tcu.gov.br/contasdogoverno. No endereço também estão disponíveis as fichas-síntese, que trazem as informações em linguagem simplificada.