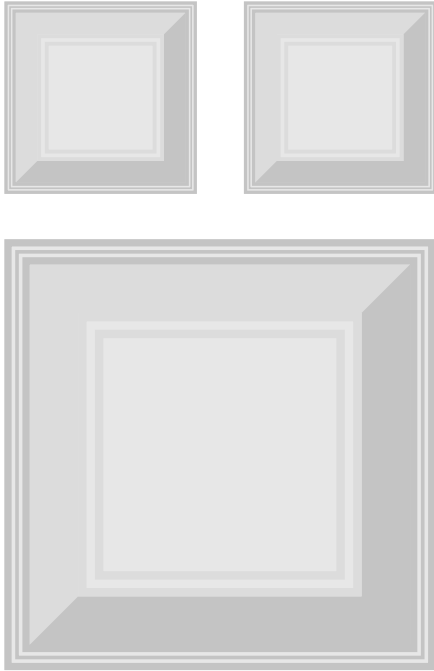


As despesas sigilosas do governo e o orçamento

Antonio Newton Soares de Matos

1. INTRODUÇÃO



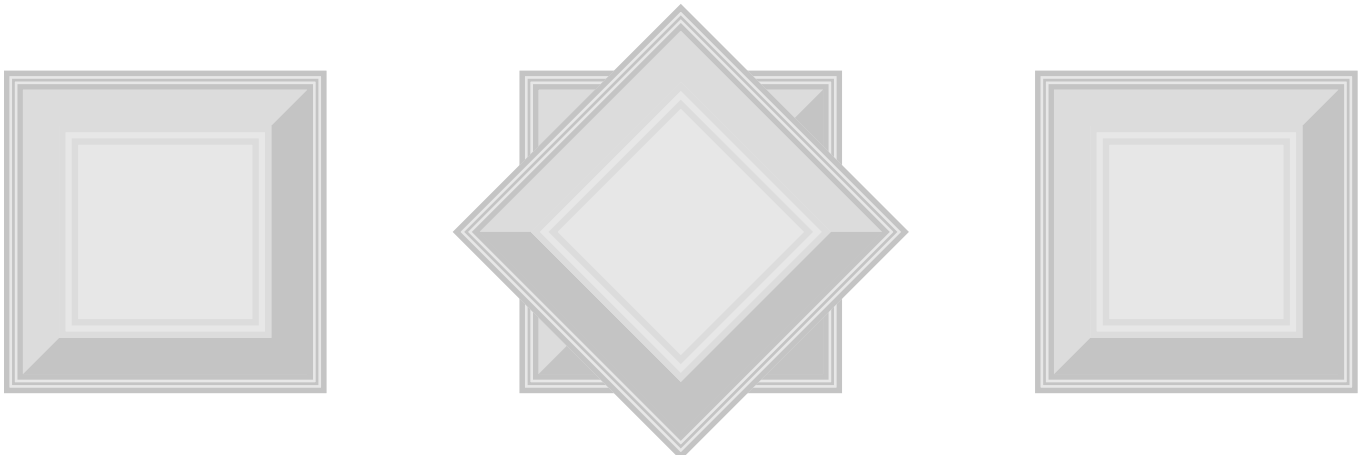
A questão das despesas sigilosas do governo é recorrente na imprensa. Tem-se discutido vez por outra nos meios de comunicação, pelo menos nas últimas duas décadas, sobre se o total de despesas classificadas realizadas pelos diversos órgãos governamentais do Brasil não seria excessivo e mesmo como os recursos públicos estariam sendo empregados e para que finalidade. Ultimamente, a discussão não pára por aí, mas transborda para a preocupação com o vertiginoso aumento no total de recursos geridos sob essa modalidade por determinadas unidades do Poder Executivo, o que é compreensível, pois desvios e outros abusos podem ser cometidos por servidores na gestão de recursos do contribuinte, acobertadas pelo sigilo.

O presente artigo tem por objetivo trazer alguma luz sobre essa discussão. É natural que o cidadão, que paga impostos para manter a máquina do Estado, se preocupe em compreender como e por que razão recursos públicos são gastos sem que se saiba sua finalidade.

2. POR QUE GOVERNOS REALIZAM DESPESAS SIGILOSAS?

É comum governos realizarem despesas sigilosas e os motivos são diversos. Despesas envolvendo segredos militares, operações de guerra, serviços de informações e segredos comerciais se justificam que sejam feitas com algum grau de sigilo. Ao longo do tempo, soberanos, chefes de Estado e outras autoridades em diferentes regimes têm despendido recursos públicos discricionariamente sem que os cidadãos tenham conhecimento desses gastos. A justificativa para o sigilo é o de que o interesse público ou mesmo a segurança nacional o exige.

Antonio Newton Soares de Matos é servidor aposentado do Tribunal de Contas da União, especialista em Políticas Públicas pela UFRJ, MBA em controle externo pela Fundação Getúlio Vargas, graduado em Economia e em Direito pelo UniCEUB.



Mesmo autoridades conscientes da importância da transparência no gasto de dinheiros públicos não hesitam em fazer com que certas despesas sejam mantidas longe da opinião pública. Segundo Kaltenbach (1993, p. 9), Frederico, o Grande, da Prússia, por exemplo, que prezou por assegurar a *accountability* do seu governo, mudou de idéia sobre a necessidade de se auditarem as despesas incorridas com recursos postos diretamente à sua disposição. É curioso notar que, em 1753, ele deu ordens para que os documentos relativos às despesas da construção do Palácio de Sanssouci, em Potsdam, fossem queimados para que, segundo ele, nenhum uso posterior fosse feito de tais contas. Não queria que se soubesse quanto gastara nas obras em Potsdam. Mas, a despeito dessa ordem, as contas foram preservadas. De acordo com o mesmo autor, a Alemanha, após a Primeira Guerra Mundial, gastou secretamente recursos para re-equipar suas forças armadas além do que permitia o Tratado de Versailles, tendo despendido, entre 1925 e 1930, mais de 350 milhões de marcos sem autorização do Parlamento. Com a chegada de Hitler ao poder, os fundos com propósitos militares foram postos sob a discricionariedade do ministro da Defesa, tendo a Corte de Auditoria papel limitado à verificação de vouchers.

No Brasil, o Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear, que permitiu ao país o domínio do enriquecimento de urânio com tecnologia própria, foi desenvolvido com recursos secretos geridos pelo então Conselho de Segurança Nacional, pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e por institutos militares de pesquisa. É que o governo dos Estados Unidos havia exercido fortes pressões políticas sobre a Alemanha contra a transferência de tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação para o país, conforme previsto no Acordo Nuclear com o Brasil de 1975. Os próprios

Estados Unidos, em 1974, tinham suspenso o fornecimento de urânio enriquecido para Angra I, equipada com reatores norte-americanos. Como resultado, a Alemanha acabou não cumprindo o acordo e o Brasil se viu na obrigação de criar sua própria tecnologia de enriquecimento de urânio para a geração de energia pelas usinas de Angra (o acordo previa a construção de oito usinas nucleares e só Angra II foi construída). Como se tratava de assunto sensível que envolvia reações externas, e, ainda mais, a segurança nacional, o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio tinha que ser feito secretamente, implicando, assim, que os gastos do programa não poderiam se dar ostensivamente. O Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear foi iniciado em 1979 e, em 1986, o êxito no domínio do enriquecimento de urânio pelos brasileiros, com tecnologia própria, foi anunciado pelo presidente da República.

Durante o regime militar os gastos sigilosos eram justificados por motivos de segurança nacional e estavam acobertadas por esse critério algumas despesas das áreas de segurança (a cargo das forças armadas, do Conselho de Segurança Nacional, das divisões de segurança e informações dos Ministérios e também alguns gastos de competência da Presidência da República, como viagens do presidente e de sua comitiva), de inteligência, e outras que os gestores achassem por bem classificar como sigilosas.

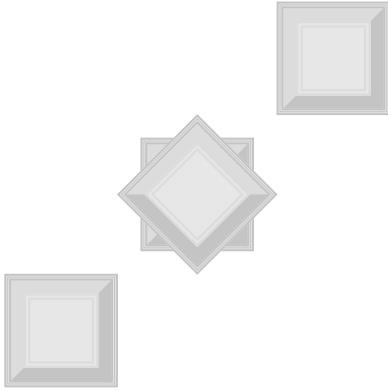
Nos Estados Unidos, a justificativa da necessidade de proteção do povo americano permeia os gastos com despesas sigilosas, tanto em inteligência como em operações militares. Não é de admirar, assim, que esse país, com o maior poderio militar de nossa época, realize vultosas despesas sigilosas desde aquelas atividades dos serviços de informações a gigantescas operações militares no exterior, sob a simples justificativa de proteção do povo americano.

E geralmente os próprios norte-americanos não sabem o quanto seu governo gasta para protegê-los, pois nem todo dispêndio com segurança e inteligência é dado a conhecer ao público. A legislação dos Estados Unidos não obriga a publicação regular dos gastos do governo. O art. 1, Seção 9, Cláusula 7, da Constituição, diz que “Nenhuma despesa pode ser estabelecida a partir do Tesouro, mas em consequência de dotações introduzidas por lei; e um demonstrativo periódico das contas de receitas e despesas com dinheiros públicos deve ser publicado de tempos em tempos”. Com fundamento nesse artigo da Constituição, os órgãos de segurança e de inteligência resistem à divulgação de informações sobre o montante dos recursos despendidos em caráter sigiloso. Mas, segundo as informações existentes, divulgadas pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos, seus gastos com despesas sigilosas foram US\$ 26,6 e 26,7 bilhões em 1997 e 1998, respectivamente. Para o exercício de 2007, essa mesma agência foi contemplada com dotações orçamentárias de US\$ 43,5 bilhões, o que significa um aumento de 62,9% em relação a 1998, último ano sobre o qual se tinham informações sobre o volume de recursos gastos sigilosamente pela agência.

3. AS DESPESAS SIGILOSAS NO BRASIL A PARTIR DO REGIME MILITAR IMPLANTADO EM 1964

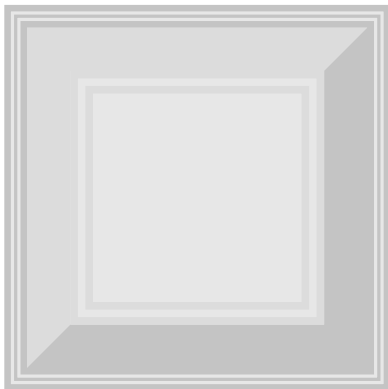
Durante o período militar a realização de despesas de caráter sigiloso era feita por meio da “separação”, no orçamento das unidades gestoras e pelos próprios administradores, de recursos para essa finalidade. Tratava-se de faculdade dos órgãos governamentais geradores de despesas que recomendassem a classificação como sigilosas, de segregar dotações discricionariamente. Essas unidades eram principalmente os órgãos de segurança, como o Serviço Nacional de Informações, o Conselho de Segurança Nacional, as divisões de segurança e informações dos Ministérios, a Presidência da República, a Polícia Federal e as forças armadas. Assim, o Congresso Nacional, que tem como uma de suas funções primordiais a votação do orçamento e a fiscalização dos gastos do governo, não votava dotações orçamentárias para esse tipo de despesa, pois tudo o que era aprovado estava englobado no orçamento como despesas não sigilosas.

As unidades orçamentárias, no entanto, com fundamento no art. 86 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual “a movimentação de créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente”, destacavam do orçamento as importâncias para serem aplicadas nessas condições. Essa prática continuou durante os primeiros anos após os governos militares, mesmo com a vigência da Constituição de 1988, pelo menos até 1992.



Em 1992, diante das constantes denúncias de gastos abusivos veiculadas pela imprensa, o Tribunal de Contas da União tomou uma importante iniciativa. De acordo com a Decisão 52/1992 – Plenário (sessão de 25/3/1992), o TCU, ao avaliar a adequação das normas internas disciplinadoras de processos de contas de despesas sigilosas, recomendou ao então Departamento de Orçamentos da União que criasse item específico para a classificação orçamentária desse tipo de despesa. Discutiu-se, na oportunidade, conforme se pode perceber do voto proferido pelo relator, ministro Luciano Brandão Alves de Souza, tornado ostensivo, (a) a extensão do princípio da publicidade aos casos de despesas sigilosas, ante a restrição do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; e (b) a necessidade de autorização legislativa para a realização de despesas de caráter sigiloso.

Com a posse do novo governo, ainda no ano de 1992 foi inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993 (Lei 8.447/1992) um dispositivo (art. 17, inciso IV) estabelecendo que no orçamento a ser votado para o ano seguinte não poderiam ser destinados recursos para atender a despesas sigilosas, salvo quando realizadas por órgãos ou entidades cujas normas de criação estabelecessem competência para o desenvolvimento de atividades consideradas sigilosas, relativas à segurança da sociedade, do Estado e do país, devendo os respectivos valores constar no orçamento em dotações próprias. Abolia-se uma prática que vinha dos governos militares e que deixava nas mãos dos gestores a prerrogativa de destacar dos orçamentos dos órgãos públicos recursos para gastos sigilosos. Em conseqüência, todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias a partir de 1993 têm vedado expressamente a destinação de recursos para ações de caráter sigiloso, ressalvando as despesas realizadas por órgãos ou entidades que tenham por atribuição legal a proteção da sociedade e do Estado. Já a partir da LDO de 1994 (Lei 8.694/1993) decidiu o legislador que para serem contemplados com dotações orçamentárias os órgãos ou entidades devem ter como pré-condição o sigilo (art. 20, VI). Inaugurava-se uma nova fase no tratamento de gastos sigilosos por parte do Poder Executivo.



A Decisão 52/1992 foi posteriormente complementada pela Decisão 19/1994 – Plenário, adotada na sessão de 26/01/1994, ocasião em que foi apreciado o acompanhamento do cumprimento da primeira decisão. Por essa decisão de 1994, o TCU determinou a realização de diligências junto a diversas unidades que tinham em seus orçamentos previsão de realização de despesas sigilosas sem autorização legal – vale dizer, os valores não constavam do Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional – para que prestassem justificativas ou esclarecimentos sobre o assunto. Os resultados das diligências seriam apreciados em processos específicos, de acordo com os respectivos relatores das Listas de Unidades Jurisdicionadas.

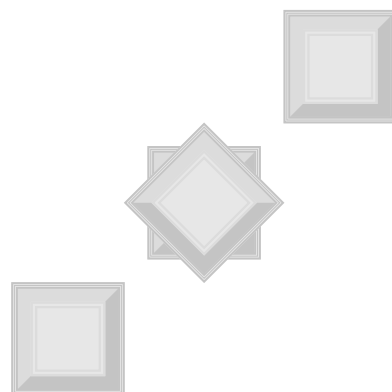
Como se sabe, o Congresso Nacional é o titular da competência para o exercício do controle externo, que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da Constituição Federal)

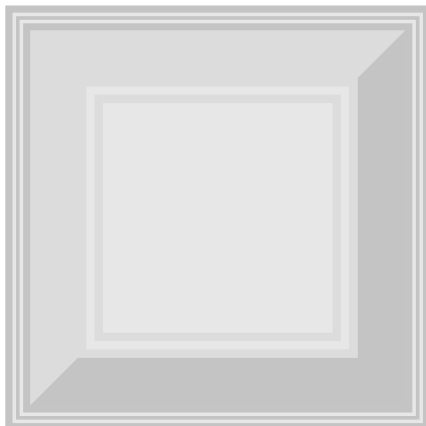
Nas Contas do Governo, exercício de 1991, o ministro Luciano Brandão, em declaração de voto, sugeriu, reiterando a decisão anterior, que nas futuras contas governamentais fossem “devidamente explicitados os montantes de despesas de natureza sigilosa realizadas, por entidades e órgãos legalmente autorizados para executar gastos dessa modalidade”, como forma de “contribuir para o pleno conhecimento dos dispêndios governamentais”.

3.1 A GUARDA DO SIGILO

Está expresso no próprio texto constitucional, como exceção ao direito fundamental do cidadão de obter informações dos órgãos públicos, que informações que envolvam a segurança da sociedade e do Estado estão protegidas pelo manto do sigilo, isto é, o cidadão comum não pode ter acesso a elas porque, se isso fosse permitido, estar-se-ia expondo a vida de pessoas e o funcionamento de instituições à insegurança. Nessa categoria se enquadram as despesas que os órgãos governamentais realizam sigilosamente. Mas isso não significa que ninguém possa ter acesso a essas informações. Os órgãos do Estado, incumbidos da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como o Tribunal de Contas da União, têm, por lei, acesso a elas, mas devem dispensar-lhes o mesmo tratamento quanto ao sigilo. Não podem divulgá-las ou torná-las ostensivas, a não ser com a anuência do órgão que as tenha classificado, se a classificação estiver de acordo com a lei.

No TCU, a apreciação de prestações de contas e de auditorias de despesas sigilosas é feita em sessão também sigilosa e as decisões são tomadas com esse cuidado. As informações assim obtidas podem ser transmitidas ao Congresso Nacional, ficando a Casa ou a comissão requisitante responsável pela manutenção do sigilo. Como se sabe, o Congresso Nacional é o titular da competência para o exercício do controle externo, que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da Constituição Federal). Se o TCU, que exerce o controle externo de forma delegada, tem acesso a informações classificadas, com muito mais razão deve ter o Congresso Nacional.



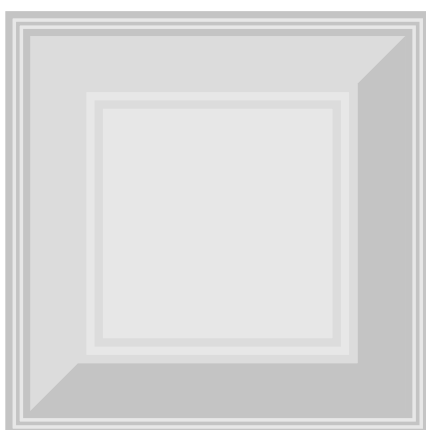


A questão, no caso brasileiro, é a mesma com que se defrontam as casas legislativas de outros países: garantir que parlamentares mantenham o sigilo das informações classificadas que recebem. Trata-se de um problema difícil de ser resolvido, principalmente quando estão envolvidas questões de interesse político ou partidário. Para minimizar o risco de vazamento, geralmente os parlamentos costumam ter comitês ou comissões para cuidarem do exame de informações sigilosas. Mas nem isso garante que essas informações não sejam divulgadas.

3.2 A NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A REALIZAÇÃO DE DESPESAS SIGILOSAS



Pela leitura do voto do relator da Decisão 52/1992 do Tribunal de Contas da União e ainda levando em conta os estudos técnicos realizados, conforme expresso no mesmo voto, os órgãos governamentais só podem realizar despesas sigilosas se contemplados com dotações orçamentárias específicas para essa finalidade. Na auditoria de que resultou a Decisão 52/1992 constatou-se que não havia item orçamentário para o abrigo de despesas sigilosas de algumas unidades gestoras. Os recursos orçamentários para essas despesas continuavam, como acontecia durante o regime militar, a ser destacados das rubricas “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” ou “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Cada unidade gestora via-se no direito de “criar” recursos orçamentários para essas despesas quando entendessem que algo deveria ser protegido do conhecimento público. Conforme ressaltou o relator em seu voto, o orçamento era aprovado sem que os parlamentares pudessem identificar com clareza as autorizações implícitas para a realização de despesas reservadas ou confidenciais, uma vez que estavam embutidas em “Serviços de Terceiros”, dando margem, segundo as palavras do relator, “a questionamentos posteriores, muitas vezes dirigidos ao próprio Tribunal de Contas da União, que por sua vez também se vê prejudicado em sua missão pela inexistência de parâmetros orçamentários específicos que permitam avaliar os gastos realizados, apresentados nas tomadas de contas de caráter sigiloso”.



Por essa razão, no mesmo julgado o TCU recomendou ao órgão central de orçamento da União que criasse item específico para a classificação orçamentária das despesas de caráter sigiloso. Foi a partir

dessa decisão que as leis orçamentárias passaram a contemplar dotações para que determinados órgãos, como os incumbidos da segurança da sociedade e do Estado, realizassem despesas sigilosas. A autorização para a classificação de despesas sigilosas é, portanto, dada pelo Congresso Nacional ao aprovar o orçamento. Por isso, não há que se falar em despesas sigilosas sem que o Parlamento a autorize. A decisão do TCU foi encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, tendo em vista sua competência para examinar as contas apresentadas pelo presidente da República e para acompanhar a execução do orçamento e a fiscalização orçamentária da União, prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal.

No âmbito do TCU, o tratamento da matéria está previsto no art. 158 do Regimento Interno, segundo o qual “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa” (destacado). É importante notar que essa redação do dispositivo regimental se mantém desde a Resolução 155, de 4 de dezembro de 2002, que aprovou o Regimento Interno do TCU com base na nova Lei Orgânica da Corte (Lei 8.443/1992). Contemplou ela, portanto, já se adaptando à orientação da LDO de 1993 (Lei 8.447/1992) e das que se lhe seguiram, a necessidade de se verificar se o Congresso Nacional aprovou dotação orçamentária para a realização de despesas sigilosas pelo órgão e em que valor a estabeleceu.

3.3 CONDIÇÕES PARA A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA DESPESAS SIGILOSAS E SUA FISCALIZAÇÃO

Conforme esclarecido, a partir da LDO de 1993 foram estabelecidos os parâmetros para a destinação de recursos orçamentários para a realização de despesas sigilosas. Esses parâmetros devem orientar os órgãos fiscalizadores em suas auditorias e decisões sobre esse tipo de despesa. São eles:

a) em princípio, é vedada a destinação de recursos públicos para ações de caráter sigiloso. No entanto, o Poder Legislativo pode autorizar esse tipo de despesa por órgãos ou entidades cujas normas de criação estabeleçam competência para desenvolverem atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado.

b) toda e qualquer despesa a ser realizada em caráter sigiloso deve ter autorização legislativa, mediante previsão na lei orçamentária à conta de item próprio criado para essa finalidade (inicialmente atividade “2950 – Desenvolvimento de Ações de Caráter Sigiloso”, atualmente ação “2866 – Ações de Caráter Sigiloso”). Isto significa que carece de amparo legal a realização de despesa classificada como sigilosa por unidades cujos orçamentos não contemplem dotação para tal finalidade.

c) para ser contemplado com dotações orçamentárias classificadas, o órgão ou a entidade deve ter como pré-condição o tratamento de assuntos que, por sua natureza, necessitem ser protegidos pelo sigilo.

3.4 AUTORIZAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL PARA DESPESAS SIGILOSAS

Como visto, a partir de 1993 o Congresso Nacional passou a destinar recursos para despesas sigilosas em rubrica específica do orçamento, conforme previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que se seguiram desde então. A tabela a seguir demonstra as autorizações orçamentárias para despesas sigilosas a partir desse exercício.

AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA DESPESAS SIGILOSAS

(Valores em R\$ a partir de 1994)

ÓRGÃO	1993 Lei 8.652/93 Cr\$ (*)	1994 Lei 8.933/94	1995 Lei 8.980/95	1996 Lei 9.275/96	1997 Lei 9.438/97	1998 Lei 9.598/97	1999 Lei 9.789/99	2000 Lei 9.969/00
Secretaria de Assuntos Estratégicos / Agência Brasileira de Inteligência		206.596,00	463.566,00	427.422,00	791.063,00			2.172.800,00
Fundo Esp. de Des. e Aperf. de Ativ. de Fiscalização/MF (Receita Federal)								916.000,00
Ministério da Defesa								41.000,00
Ministério / Comando da Aeronáutica		14.412,00	360.000,00	350.396,00	306.886,00	288.935,00	191.101,00	149.896,00
Ministério / Comando do Exército	702.158,00	109.277,00	480.000,00	386.000,00	388.000,00	264.300,00	292.778,00	208.792,00
Ministério / Comando da Marinha	8.397.675,00	98.437,00	60.000,00	96.500,00	97.000,00	96.532,00		78.309,00
Polícia Federal (Funapol)		126.558,00	2.401,00	865.004,00	2.219,00		295.000,00	
Fundo Penitenciário Nacional								
Gabinete da Presidência da República	49.500.000,00	138.541,00	60.000,00	30.000,00	13.966,00	2.751.000,00	1.940.000,00	
Ministério das Relações Exteriores	29.700.000,00							
Totais	88.299.833,00	693.821,00	1.425.967,00	2.155.322,00	1.599.134,00	3.400.767,00	2.718.879,00	3.566.797,00

(Valores em R\$)

ÓRGÃO	2001 Lei 10.171/01	2002 Lei 10.407/02	2003 Lei 10.640/03	2004 Lei 10.837/04	2005 Lei 11.100/05	2006 Lei 11.306/06	2007 Lei 11.451/07	2008 Lei 11.647/08
Secretaria de Assuntos Estratégicos / Agência Brasileira de Inteligência	3.666.990,00		4.100.000,00	5.500.000,00	4.074.000,00			
Fundo Esp. de Des. e Aperf. de Ativ. de Fiscalização/MF (Receita Federal)	1.108.000,00	479.000,00	630.000,00	460.000,00	600.000,00	627.200,00	465.000,00	479.000,00
Ministério da Defesa	41.190,00	248.528,00	41.100,00	2.000.000,00	248.522,00	248.528,00	448.528,00	248.528,00
Ministério / Comando da Aeronáutica	152.922,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	200.000,00	140.000,00	140.000,00	150.000,00
Ministério / Comando do Exército	304.598,00	3.000.000,00	719.598,00	700.000,00	900.000,00	900.000,00	1.800.000,00	3.000.000,00
Ministério / Comando da Marinha	79.519,00	59.500,00	50.000,00	90.000,00	90.000,00	65.500,00	68.000,00	159.500,00
Polícia Federal (Funapol)	1.945.000,00	10.000.000,00	3.445.000,00	3.600.000,00	5.041.000,00	5.024.970,00	7.500.000,00	10.000.000,00
Fundo Penitenciário Nacional		100.000,00						100.000,00
Gabinete da Presidência da República								
Ministério das Relações Exteriores								
Departamento de Polícia Rodoviária Federal		30.000,00		181.000,00		100.000,00		30.000,00
Totais	7.298.219,00	14.067.028,00	9.135.698,00	12.681.000,00	11.153.522,00	7.106.198,00	10.421.528,00	14.167.028,00

Fonte: Leis orçamentárias de 1993 a 2008.

(*) O padrão monetário vigente quando da edição da Lei 8.652, de 29/4/1993, era o cruzeiro.

É de se notar que pelo menos nos últimos três exercícios (2006-2008) apenas o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, a Receita Federal e a Polícia Federal têm sido contemplados com dotações orçamentárias para despesas sigilosas. Importantes órgãos do Poder Executivo, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Gabinete da Presidência da República, os quais são frequentemente questionados sobre o volume de recursos despendidos sob sigilo, não tem tido previsão orçamentária para esse tipo de despesa.

Excluindo-se o exercício de 1993 em virtude do padrão monetário então vigente (cruzeiro), o total das dotações aprovadas pelo Congresso para despesas sigilosas cresceu quatro vezes entre 1994 e 2000, duplicou de 2000 para 2001, mais uma vez duplicando de 2001 para 2002. Manteve-se no patamar dos R\$ 10 milhões, com poucas variações, para alcançar novamente os R\$ 14 milhões de 2002 seis anos depois (2008). Mas a tabela não inclui, até por não constarem das leis orçamentárias, os valores gastos pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e pelo Gabinete da Presidência da República em vários exercícios, órgãos esses que sabidamente realizam despesas acobertadas pelo sigilo. O Gabinete da Presidência da República, a partir de 2000 simplesmente deixou de solicitar autorização orçamentária para seus gastos sigilosos e a ABIN fez o mesmo em exercícios intercalados, sendo que a partir de 2006 não mais foi contemplada com recursos orçamentários para esse tipo de despesa.

3.5 OS CARTÕES CORPORATIVOS E AS DESPESAS SIGILOSAS

Um instrumento que tem servido ultimamente para a realização de despesas sigilosas é o cartão corporativo. Por meio desse instrumento, largamente utilizado para despesas antes feitas por suprimento de fundos, gestores públicos vêm realizando despesas sigilosas baseando-se em dispositivo do

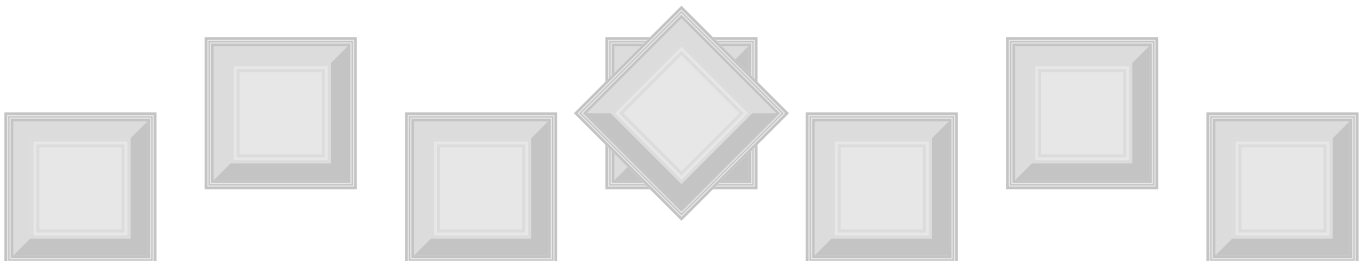
Decreto 93.872/1986 (art. 45, II), segundo o qual podem ser realizadas por suprimento de fundos despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso. Mas esse decreto, que trata da unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, não autoriza a realização de despesas sigilosas e nem poderia fazê-lo. Essa é uma competência do Congresso Nacional.

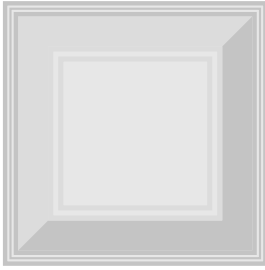
Por isso, somente os órgãos contemplados em seus orçamentos com dotações para essa finalidade pelo Poder Legislativo podem utilizar-se do cartão corporativo para a realização de despesas sigilosas, tal como ocorre com o procedimento normal de realização da despesa.

3.6 A PRESTAÇÃO DE CONTAS

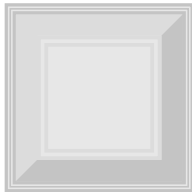
A prestação de contas de recursos sigilosos é elaborada da mesma forma como ocorre com as contas dos demais recursos. Dos processos devem constar rol de responsáveis, relatório de gestão, demonstrativos contábeis relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, relatório e certificado de auditoria e pronunciamento do ministro de Estado (ou da autoridade de nível hierárquico equivalente) supervisor da unidade gestora. Há, contudo, distinção na tramitação das contas no TCU e que diz respeito aos cuidados com o sigilo das informações. Poucos servidores, e geralmente em nível de assessoria, instruem ou devem instruir os processos, que tramitam sempre em envelopes fechados.

Os demonstrativos são sintéticos e pouco revelam sobre a destinação final dos recursos. Informações detalhadas são registradas no relatório de auditoria, que discrimina as ocorrências relevantes e as irregularidades constatadas na análise dos documentos, o que geralmente é feito por amostra. Em tudo similar ao processo de prestação de contas de recursos não sigilosos.





O julgamento dessas contas pelo TCU é realizado em sessão sigilosa e a decisão não é tornada pública, a não ser de parte ou partes do relatório e do voto do relator e do acórdão que devam ser de conhecimento público por envolver alguma determinação ou entendimento sobre a matéria tratada, mas sem a publicidade de informações inerentes à aplicação dos recursos ou à finalidade das despesas em si.

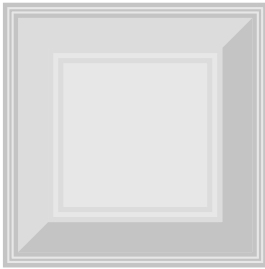


3.7 A AMPLITUDE DA AUDITORIA

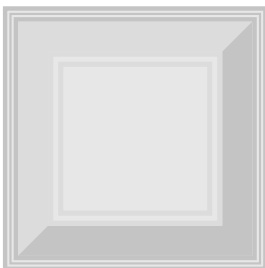
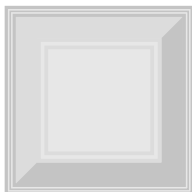
Conflitos entre órgãos governamentais que despendem recursos em gastos sigilosos e órgãos de controle são inevitáveis. Afinal, ninguém gosta de ser fiscalizado e quanto maior o grau de discricionariedade com que certas despesas são realizadas maior esse conflito. Há mesmo a possibilidade de que despesas sejam classificadas como sigilosas para evitar a transparência inerente ao trato de recursos públicos.



Mas nenhuma despesa à conta de recursos públicos pode ficar fora do crivo da auditoria. A Constituição não excetua qualquer tipo de despesa da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, e o art. 42 da Lei 8.443/1992 é categórico ao estabelecer que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas fiscalizações, sob qualquer pretexto. A aplicação de recursos em ações de caráter sigiloso, portanto, insere-se nessa regra, que é geral para toda e qualquer despesa com recursos públicos.



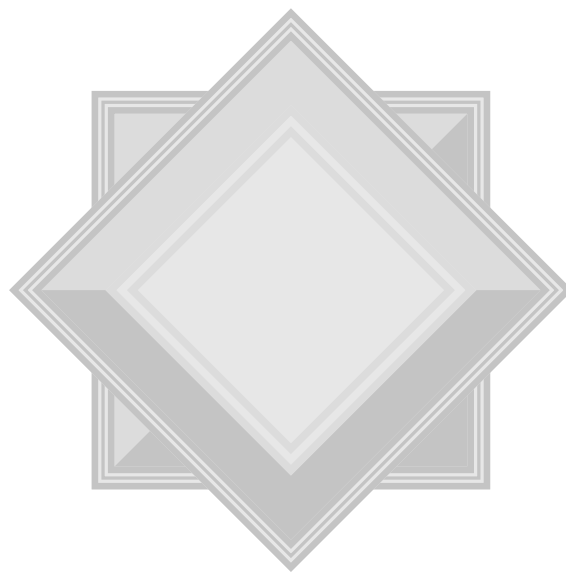
Até onde pode ir a auditoria ao fiscalizar despesas resguardadas pelo sigilo? Que julgamento pode fazer o auditor ao se deparar com determinada despesa não usual? Poderá emitir alguma opinião sobre o mérito da despesa, por exemplo, se “entender” que tal ou qual tipo de aplicação não pode ser realizado? A resposta, tal como ocorre com as despesas normais, é não. É importante atentar-se para esse ponto, pois opiniões refletem juízos de quem as emite, geralmente fundamentados em valores ou preconceitos individuais. O que é válido para um indivíduo pode não sê-lo para outro. Muitas vezes também os juízos de valor são influenciados por questões ideológicas ou partidárias. O trabalho do auditor deve ser isento. Deve ele se precaver de emitir juízo sobre o conteúdo das informações a que tem acesso. Sua missão é relatar as ocorrências, comparar com o que diz a legislação e com base nisso propor as providências cabíveis se algo conflitar com a norma. A decisão cabe ao relator e aos demais membros dos colegiados.



4. CONCLUSÃO

Embora questionados de tempos em tempos, principalmente quando os órgãos governamentais que os realizam cometem abusos na destinação dos recursos do contribuinte, os gastos sigilosos fazem parte da realidade dos governos. Não há como se exigir que ações que visem à segurança nacional, por exemplo, sejam dadas a conhecer ao público com o mesmo grau de transparência requerido para as ações normais de governo. Mas o sigilo não implica que recursos públicos possam ser destinados a atividades que não guardem relação com os objetivos ou atribuições do Estado.

A realização de despesas sigilosas só deve ocorrer em caráter excepcional e apenas os gastos relativos a informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, nos termos da ressalva contida no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias podem ser enquadrados nessa categoria. Contudo, só estão habilitados a realizar despesas sigilosas órgãos ou entidades que tenham em seus orçamentos dotações próprias para essa finalidade aprovadas pelo Congresso Nacional.



REFERÊNCIAS

KALTENBACH, Egbert. *The audit of secret expenditures. In International journal of government auditing*, July 1993.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 52/1992 – Plenário, Sessão de 25/3/1992, DOU de 9/4/1992.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 19/1994 – Plenário, Sessão de 26/1/1994, DOU de 7/2/1994.

NOTAS

- 1 Em resposta a um pleito da Federação dos Cientistas Americanos, a CIA divulgou seus gastos sigilosos do ano de 1997 em um Press Release de 20/3/1998 (<http://www.unbossed.com/index.php?itemid=1806>) e compelida pelo Congresso, da mesma forma divulgou os dados orçamentários de 2007 (<http://www.fas.org/sgp/foia/intel98.html>), acessados em 24/7/2008;
- 2 O acompanhamento dos resultados dessa deliberação revelou que os valores atribuídos a despesas sigilosas pelas diversas unidades do Poder Executivo deveram-se, conforme justificativas dos interessados, a equívocos ou erros na classificação. Os órgãos em questão, de fato, não tinham como atribuição nenhuma atividade que se enquadrasse na orientação contida no art. 17 da Lei 8.447/1992 e não haviam sido contemplados com dotações orçamentárias pelo Poder Legislativo. As seguintes decisões indicam as unidades envolvidas e a destinação dos recursos e evidenciam que as despesas não tinham qualquer relação com atividade sigilosa: Decisão 91/1994 – Plenário – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial – INMETRO (custeio de serviços de abertura de cofre); Decisão 131/1994 – Plenário – Escola Técnica Federal do Ceará (despesa com serviço de transporte); Decisão 150/1994 – Plenário – Escola Paulista de Medicina (pagamento de energia elétrica); Decisão 159/1994 – Plenário – Instituto Nacional do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (despesas de manutenção do Parque Nacional do Cabo Orange, no Estado do Amapá); Decisão 182/1994 – Plenário – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (pagamento de serviço de remessa postal - SEDEX); Decisão 221/1994 – Plenário – Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN (pagamento a pessoa física com classificação indevida); Decisão 297/1994 – Plenário – Delegacia Regional do Trabalho/GO (despesa com energia elétrica); Decisão 316/1994 – Plenário – Tribunal Superior Eleitoral – TSE – (falha de digitação, sem indicar a destinação dos recursos); Decisão 354/1994 – Plenário – Ministério das Comunicações (despesas relativas a deslocamento do ministro das Comunicações e de sua comitiva em viagem. Segundo consta da Decisão 354/1994, o Ministério expediu orientação aos órgãos jurisdicionados vedando, no âmbito do Ministério, a emissão de empenho de despesas que venham a contemplar a classificação como despesas secretas ou reservadas, e que os atos administrativos passíveis de se enquadrarem no Regulamento de Salvaguarda de dados e informações sigilosas fossem encaminhados à Secretaria de Controle Interno da Pasta para, após o exame da matéria, serem submetidas ao ministro para autorizar ou não a emissão de empenho. Tratou-se, evidentemente, de um grande equívoco da autoridade que expediu a orientação, pois o ministro de Estado não tinha e não tem competência para autorizar a realização de despesa de natureza sigilosa, pois essa atribuição, pela LDO de 1993 e seguintes, é do Congresso Nacional, vale dizer, o ministro só poderia autorizar empenho para essa finalidade se o Ministério tivesse sido contemplado com autorização legislativa). Decisão 207/1995 – Plenário – Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – TSE/TO – (erro de digitação, sem indicar as despesas realizadas); Decisão 382/1996 – Plenário – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (despesa relativa a consumo de gás na Sudene).
- 3 A Lei Orgânica do TCU estabelece que “Os atos relativos a despesa de natureza reservada serão, com esse caráter, examinados pelo Tribunal, que poderá, à vista das demonstrações recebidas, ordenar a verificação in loco dos correspondentes documentos comprobatórios, na forma estabelecida no Regimento Interno” (art. 92). Por sua vez, o Regimento Interno apenas prevê que “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa” (art. 158).