

A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: A UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

THE SEARCH FOR EFFICIENCY IN AUDITING PUBLIC MANAGEMENT: THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE FOR IMPROVING THE CONTROL OF PUBLIC FINANCE

Éderson Garin Porto¹

RESUMO: O esforço da força-tarefa instalada em Curitiba revelou uma estrutura complexa e profissional de exploração dos recursos públicos em proveito de alguns grupos de empresas e pessoas. Cunhou-se a expressão “corrupção sistêmica” para explicar a estrutura montada para aproveitamento indevido do dinheiro dos pagadores de tributos. Os dados apresentados pelo Ministério Público Federal remetem ao questionamento sobre a eficiência dos mecanismos de controle do dinheiro público, pois o aparato estatal e os recursos investidos no controle do dinheiro à disposição do Estado são significativos. O problema levantado na presente investigação possui algumas hipóteses de resposta que serão apresentadas ao longo do texto que segue. No entanto, a contribuição desta pesquisa consiste na proposição de um aperfeiçoamento do controle das contas públicas com o uso da tecnologia já existente, ou seja, a inteligência artificial.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção sistêmica; Inteligência Artificial; Eficiência; Fiscalização da Administração Pública.

ABSTRACT: The effort of the task force installed in Curitiba revealed a complex and professional structure of exploitation of the public resources for the benefit of some groups of companies and people. The term "systemic corruption" was used to explain the structure set up for misappropriation of taxpayers' money. The data presented by the Federal Public Prosecutor refer to the question about the efficiency of the mechanisms of control of public money, since the state apparatus and the resources invested in the control of money available to the State are significant. The problem raised in the present investigation has some hypotheses of answer that will be presented throughout the text that follows. However, the contribution of this research consists in the proposition of an improvement of the control of the public accounts with the use of the existing technology, that is, artificial intelligence.

KEY WORDS: Systemic Corruption; Artificial intelligence; Efficiency; Inspection of Public Administration.

¹ Visiting Scholar UC Berkeley School of Law. Doutor e Mestre pela UFRGS. Professor do Mestrado Profissional em Direito das Empresas e dos Negócios Unisinos. Advogado.

² Site oficial do Ministério Público Federal: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lavajato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>.

Introdução

O tema do controle das contas públicas nunca teve tanto apelo quanto nos dias atuais. Por certo que a população brasileira sempre desconfiou sobre a correta aplicação dos recursos proveniente da tributação, porém pode-se tomar a operação da Polícia Federal, conhecida como “Lava-Jato”, como um marco referencial na história do país.

O esforço da força-tarefa instalada em Curitiba revelou uma estrutura complexa e profissional de exploração dos recursos públicos em proveito de alguns grupos de empresas e pessoas. Cunhou-se a expressão “corrupção sistêmica” para explicar a estrutura montada para aproveitamento indevido do dinheiro dos pagadores de tributos.

A grande questão que assalta a todos os cidadãos brasileiros é como tamanho esquema de corrupção tenha se instalado no país sem que as estruturas institucionais de controle do gasto público tivessem realizado qualquer alerta? Como tanto dinheiro foi desviado sem que as diversas instâncias oficiais tivessem notado o desfalque dos cofres públicos? Note-se que o volume de dinheiro comprovadamente desviado não pode ser considerado desprezível, quando os dados divulgados pela Força-tarefa do Ministério Público Federal informam que o pedido total de ressarcimento chega a impressionante cifra de R\$ 38.000.000.000,00².

O escândalo acima recordado e os dados apresentados pelo Ministério Público Federal remetem ao questionamento sobre a eficiência dos mecanismos de controle do dinheiro público, pois o aparato estatal e os recursos investidos no controle do dinheiro à disposição do Estado são significativos.

O problema levantado na presente investigação possui algumas hipóteses de resposta que serão apresentadas ao longo do texto que segue. No entanto, a contribuição desta pesquisa consiste na proposição de um aperfeiçoamento do controle das contas públicas com o uso da tecnologia já existente. Em texto escrito em co-autoria com outros notáveis pesquisadores, já se alertava para os benefícios que o uso intensivo da internet poderia propiciar para a maior promoção da participação do cidadão na Administração Pública (CASTRO *et ali*, 2006). Naquele texto escrito no alvorecer do século XXI, falava-se das funcionalidades do uso da internet como forma de promoção da transparência

² Site oficial do Ministério Público Federal: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>.

pública e, por decorrência, um melhor acesso do cidadão ao exercício do seu constitucional direito de cidadão. Hoje, passados mais de quatorze anos daquela pesquisa, percebe-se que muito se avançou em termos de transparência e *accountability* (CAMPOS, 1990), porém ainda resta um longo caminho a ser percorrido para que tenhamos uma fiscalização mais efetiva do dinheiro sob a gestão pública.

Superada a fase de utilização da rede mundial de computadores como ferramenta para promoção da transparência e constatado que os casos de corrupção gracejam nos mais diversos níveis da Administração Pública, é chegado o momento de propor um caminho que promova uma solução mais eficiente para o controle do orçamento público e notadamente o bom uso do dinheiro dos contribuintes.

Portanto, o presente artigo busca demonstrar que há uma ineficiência na alocação dos recursos públicos para controle do orçamento e que há ferramentas disponíveis que podem propiciar uma maior transparência e maior participação do cidadão no controle orçamentário.

1. Sobre os controles institucionais: explicações sobre a ineficiência da fiscalização pública.

Trilhando o texto da Constituição é possível perceber que a preocupação com a boa aplicação dinheiro retirado dos contribuintes esteve presente durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição erige o povo como centro do Poder desde o preâmbulo, passando pelo artigo 1º, inciso III que reconhece a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil e culminando com o texto do parágrafo único do artigo 1º que preceitua: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Percebe-se que o povo possui a prerrogativa constitucional de legitimar o uso do poder e, sobretudo, zelar pela correta aplicação do dinheiro arrecadado do cidadão.

O exercício da cidadania tem expressão pelo exercício do sufrágio (art. 14, CRFB), porém não se esgota nele. É assegurado ao administrado diversos instrumentos para exercitar o seu direito e muito especialmente o dever de cidadão, podendo-se referir o acesso à informação (art. 5º, incisos XVI e XXXIII, CRFB) e participação do

usuário na Administração Pública (art. 37, §3º, CRFB) como fundamentos do exercício da cidadania após encerrado o pleito eleitoral. Para conferir efetividade ao exercício da cidadania, a Constituição assegurou o direito ao uso do mandado de segurança para tutelar direito líquido e certo violado por autoridade pública (art. 5º, inciso LXIX, CRFB), garantiu o acesso ao *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII, CRFB) e facultou o uso da ação popular a qualquer cidadão que vislumbrar ato praticado em prejuízo do erário (art. 5º, inciso LXXIII, CRFB).

Ao proceder leitura da Constituição com a perspectiva antropocentrista, percebe-se que o cidadão é o centro de preocupação do texto constitucional, assim como a ele são conferidas prerrogativas e poderes para que a soberania popular seja preservada. Essa leitura do texto constitucional conduz para um papel secundário dos órgãos oficiais de controle. No entanto, o desenvolvimento das instituições propiciou um engrandecimento das estruturas burocráticas e simultaneamente um afastamento do cidadão do seu *múnus* constitucional.

A Constituição conferiu prerrogativas ao Poder Legislativo para fiscalização da Administração Pública (art. 49, inciso IX e X, CRFB) e dotou o parlamento de um órgão auxiliar de fiscalização (Tribunal de Contas – art. 71, CRFB) para a fiel execução da atribuição imposta. Não obstante a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo e o controle dos Tribunais de Contas, outorgou-se ao Ministério Público a prerrogativa de fiscalizar os demais poderes e promover as medidas judiciais competentes para a preservação do patrimônio público (art. 129, CRFB). Além dos órgãos acima referidos, pode-se destacar que o Estado brasileiro ainda confere à polícia atribuições de investigação e repressão de infrações contra a ordem política e social a fim de garantir a segurança pública (art. 144, CRFB).

Por derradeiro, não obstante todos os órgãos institucionais já referidos, a Constituição ainda conclama que cada Poder da República organize e institua controles internos (art. 74, CRFB), valendo referir no âmbito da União Federal a Controladoria-Geral da União.

Diante de todo este aparato acima referido, parece razoável imaginar que o cidadão médio não encontre razão para exercer por conta própria a fiscalização do dinheiro sob o controle Estado. A um, porque o cidadão brasileiro médio, segundo dados do IBGE possui baixa formação cultural e não sente apto a controlar o respeito ao dinheiro dos contribuintes. A dois, porque o raciocínio do cidadão que acredita no

controle oficial das finanças públicas está correto. O que não é certo é perceber que na prática todos estes órgãos de controle possam não estar exercendo uma fiscalização eficiente.

Reside neste ponto a reflexão suscitada com o presente estudo. Se há um volume de investimento considerável no controle das finanças públicas e os casos de malversação do dinheiro dos contribuintes não param de aumentar, impõe-se fazer a seguinte pergunta: onde está o problema? Qual a explicação para a ineficiência dos órgãos de controle?

1.1. Constatação da ineficiência: exame dos orçamentos dos órgãos que possuem a prerrogativa de fiscalizar as contas públicas.

É preciso inicialmente fazer um alerta para o leitor deste ensaio acerca dos dados utilizados. Para realização do estudo, decidiu-se explorar o orçamento de cada órgão responsável pela fiscalização das contas públicas. Foram tomados os valores totais apresentados no orçamento de cada órgão. No entanto, é sabido que o Congresso Nacional e o Ministério Público, por exemplo, não possuem apenas atribuição de fiscalização das finanças públicas, de modo que um desenvolvimento possível para a pesquisa será, no futuro, projetar uma fração ideal do orçamento para cada atribuição, podendo-se assim medir com maior exatidão o valor destinado ao órgão e a respectiva proporção que a fiscalização num exame de alocação dos recursos.

O exame do orçamento das instituições examinadas se faz importante ainda que o número apresentado esteja sujeito à ponderação acima alertada. Isso porque é preciso esclarecer e tornar público o volume de verba investida em cada órgão público e refletir sobre a adequada alocação do dinheiro dos contribuintes. Na incursão pretendida pelo presente ensaio, a exposição dos valores investidos serve, no mínimo, para esclarecer e informar os leitores. Não obstante, a segregação acima referida para a reflexão aqui suscitada tem pouca serventia, uma vez que a comparação de eficiência do dinheiro investido será cotejada também com valores brutos da amostra estudada.

Pode-se iniciar a análise pela leitura da Lei Orçamentária Anual (LOA) como documento de referência. Pela LOA que projetou o orçamento para 2018, as receitas

previstas pelo Governo Federal somam o valor de R\$ R\$ 3.575.230.380.469,00 (três trilhões, quinhentos e setenta e cinco bilhões, duzentos e trinta milhões, trezentos e oitenta mil, quatrocentos e sessenta e nove reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição³. Apenas a leitura do valor orçamentário da União Federal já justificaria a adoção de todo e qualquer instrumento de controle possível para evitar ineficiências e sobretudo desvios.

De todas as críticas que se possa fazer, não se pode dizer que o orçamento não foi generoso aos órgãos de controle. Segundo a LOA, cujo texto aprovado para 2018 está veiculado na Lei nº 13.587/2017, foi orçado o valor de R\$ 6.124.276.414,00 para a Câmara dos Deputados e R\$ 4.371.375.672,00 para o Senado Federal, perfazendo um total de R\$ 10.495.652.086 para o Poder Legislativo (Lei nº 13.587/2017, anexo A02). São R\$ 10,4 bilhões para o funcionamento do Poder Legislativo, o que equivale a R\$ 17,6 milhões por parlamentar. Ao Tribunal de Contas da União será destinado o valor de R\$ 2.172.996.866,00 (Lei nº 13.587/2017, anexo A02).

O Ministério da Transparência que alberga a Controladoria-Geral da União tem orçamento de R\$ 1.030.098.412,00 para 2018, segundo o anexo A02 da Lei nº 13.587/2017.

O Ministério Público da União foi contemplado com R\$ 6.725.510.696,00, conforme o anexo A02 da Lei nº 13.587/2017. Tomando estes números, pode-se perceber que o volume total destinado aos órgãos oficiais de fiscalizar o orçamento da União Federal perfaz o valor de R\$ 20.424.258.060, o que representa 0,57% do orçamento total da União.

Embora estes números tenham sofrido sensível redução em relações aos exercícios passados face ao contingenciamento de despesas do Governo Federal, ainda assim é possível perceber um volume expressivo de dinheiro dos contribuintes reservados para exatamente zelar que o orçamento da União seja bem executado. Giza-se: a União projeta administrar R\$ 3,5 trilhões de dinheiro dos contribuintes e reserva para os órgãos de controle a expressiva quantia de R\$ 20,4 bilhões de reais. Em termos comparativos, pode-se perceber que o percentual destinado aos órgãos de fiscalização é expressivo em relação ao orçamento. Quando se analisa apenas o percentual investido (0,571271%), poder-se-ia chegar à apressada conclusão de que os valores são inexpressivos. No entanto, basta cotejar com o percentual que qualquer sociedade

³ Dados obtidos no Diário Oficial da União de 03 de janeiro de 2018, p. 1, Lei nº 13.587/2017.

empresária sólida investe em sua folha de pagamentos para se espantar com os valores alocados. Para realizar tal comparação, serão selecionadas algumas sociedades anônimas com ações cotadas na BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros S.A), onde serão extraídos os dados contábeis comparativos.

Considerando que a BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros S.A.⁴) só disponibilizou os relatórios de auditoria e demonstrações contábeis de 2016, impõe-se cotejar o paradigma com amostras colhidas dos orçamentos de 2016 de cada um dos órgãos acima referidos.

No ano de 2016, o Congresso Nacional aprovou e foi sancionada a Lei nº 13.255/2015, publicada no Diário Oficial da União em 15 de janeiro de 2016. Em 2016, havia uma previsão de Receitas da ordem de R\$ R\$ 3.050.613.438.544,00 (três trilhões, cinquenta bilhões, seiscentos e treze milhões, quatrocentos e trinta e oito mil e quinhentos e quarenta e quatro reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição.

Na Lei Orçamentária Anual de 2016, as verbas foram alocadas da seguinte forma entre os órgãos pesquisados:

ÓRGÃO	VALOR EM R\$
CÂMARA DE DEPUTADOS	5.275.769.027,00
SENADO FEDERAL	3.893.751.426,00
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.823.143.480,00
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	880.492.490,00
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.647.802.963,00
TOTAL	17.520.959.386,00

Se for realizada a comparação entre o valor estimado de Receitas da União () com o valor destinado aos órgãos de fiscalização, perceber-se-á que o percentual dedicado às instituições foi ligeiramente maior em termos comparativos, chegando ao percentual de 0,574342169%. Como as duas leis orçamentárias anuais reservavam percentual muito próximo, utilizar-se-á como coeficiente de gasto em fiscalização o percentual de 0,57%.

⁴ Site oficial da BM&FBOVESPA - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros S.A.: http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/.

O leitor pode se estar perguntando: é muito gastar 0,57% do orçamento para ter certeza que o dinheiro será bem empregado? Como já dito, impressão inicial pode ser a de que 0,57% é um valor insignificante frente ao orçamento total, logo, não seria uma questão relevante a ser apreciada. No entanto, para fazer um cotejo da alocação eficiente de valores investidos, tomar-se-á a comparação de grandes sociedades anônimas e os valores que cada uma delas investiu em encargos trabalhistas estampados em seus balanços publicados no site oficial da BM&FBOVESPA.

A escolha das companhias levou em consideração apenas o resultado positivo consistente nos últimos anos, o que permite concluir que a gestão adotada por cada uma das empresas utilizadas como comparação é eficiente. Escolheu-se sociedades de setores distintos de atuação para tentar criar uma média ponderada do gasto com empregados. Privilegiou-se sociedades de atividades fazem uso intensivo de mão-de-obra, no intento de proporcionar uma comparação mais adequada com o setor público que essencialmente presta serviços. Apresenta-se a tabela a seguir:

SOCIEDADE	RECEITA - R\$	SALÁRIOS E ENCARGOS - R\$	PERCENTUAL	APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DA UNIÃO (0,57%)
ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A.	3.184.505.000,00	122.461.000,00	3,845527013	18.151.678,50
LOJAS RENNER S.A.	6.451.578.000,00	136.068.000,00	2,10906541	36.773.994,60
MAGAZINE LUIZA S.A.	9.508.745.000,00	188.390.000,00	3,845527013	18.151.678,50
TELEFÔNICA DO BRASIL S.A.	42.508.459.000,00	376.570.000,00	0,885870739	242.298.216,30

A comparação entre a receita das empresas destacadas na amostra e os valores investidos em encargos salariais, demonstra que o valor total não ultrapassa o percentual de 3,8%, conforme verificado nas companhias Estácio (setor de educação) e Maganize Luiza (setor de varejo).

Parece evidente que as empresas comparadas conferem a alguns funcionários as atribuições de exercer o controle e elaborar mecanismos para que as falhas e desvios sejam evitados ou pelo menos minimizados. Não se consegue extratificar quanto cada

empresa dispendeu com tal atividade, de todo modo, comparando o percentual total gasto com funcionários, já é possível observar que o gasto realizado pela União em órgão de fiscalização é comparativamente alto.

Na última coluna do gráfico aplicou-se o percentual utilizado pela União para alocar verbas em órgãos de fiscalização. Verifica-se que se as empresas tivessem investido apenas em controle dos seus orçamentos com o parâmetro da Administração Pública Federal, teriam uma rubrica equivalente ao gasto total com pessoal. É emblemática a comparação com a companhia Telefônica. Segundo dados extraídos das demonstrações contábeis disponibilizados pela empresa, investiu-se R\$ 376.570.000,00 em encargos trabalhistas em 2016, o que representou 0,88% da Receita daquele ano. Se a Telefônica utilizasse o mesmo percentual da Administração Pública Federal (0,57%), teria desembolsado o valor de R\$ 242.298.216,30, quantia próxima do valor total gasto com os empregados da sociedade.

As comparações levadas a efeito permitem concluir que os valores investidos pela União Federal nos seus órgãos de controle é expressivo e se comparado com o investimento de grandes companhias privadas com todos os seus empregados, percebe-se uma alocação exagerada de recursos humanos e financeiros para funções que podem ser gerenciadas com mais ou igual eficiência com menos recursos.

Pode-se concluir previamente que o investimento da Administração Pública Federal nas instituições oficiais de fiscalização do dinheiro do contribuinte é elevado em comparação com sociedades anônimas com porte expressivo e solidez gerencial. Logo, a boa gestão das sociedades privadas na está associada ao investimento expressivo em pessoal ainda que se tome o dado bruto de gasto total com empregados, desconsiderando que a parcela majoritária destes não se dedica diretamente a gestão financeira das empresas pesquisadas.

1.2. Exame das atribuições e o exame do déficit de efetividade do controle institucional das contas públicas.

O sistema normativo pátrio conferiu a certas instituições as prerrogativas de fiscalizar o dinheiro dos contribuintes, conforme já destacado acima. No plano

hipotético, a ordem jurídica assegurou que as verbas administradas pelo Poder Público fossem exemplarmente fiscalizadas, o que tornaria praticamente impossível o aparecimento de focos de corrupção e desvio de dinheiro do orçamento sem que os controles institucionais percebessem. Como ressalvado, trata-se apenas de cogitação hipotética própria do plano do “dever-ser”. Quando se perquire a fundo as administrações públicas (não importa o nível da Administração, não importa o partido político do governo, não faz diferença a região do país), verifica-se com uma frequência desalentadora focos de desvio e irregularidades.

Depois de realizada a análise dos valores investidos nos órgãos oficiais, cumpre agora examinar a produtividade de tais órgãos, avaliando os dados oficiais disponibilizados nos sites oficiais de cada instituição.

No exercício da função fiscalizatória da Câmara de Deputados, identificou-se um total de sete obras que poderiam apresentar grave irregularidade no ano de 2016, conforme gráfico abaixo:



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Quadro de Tramitação de Subtítulos com Indicícios de Irregularidades Graves
Ano:2016

Página: 1 de 1

Aviso CN (AVN)	Aviso TCU (Origem)	Acórdão	Descrição da Obra ou Serviço	UF	* Relator designado ** Relator ad hoc *** COI/CMO (Res. 1/2006)	Entrega do Relatório	Prazo de Emendas	Número de Emendas	Votação do Relatório na CMO	Situação Final na CMO	Saída da CMO	Parecer	PDN Nº/Ano	Situação Final no CN	Decreto Legislativo/ Data
024/2016 Cronograma	938/2016- GP-TCU	2812/2016- TCU Plenário	Encaminha cópia do Acórdão nº 2812/2016 (Construção da Unidade de Saúde para Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica Especializada em Saúde, em Queimados/RJ).	RJ	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	05/2016	BLOQUEIO	41/2017 13/02/2017
023/2016 Cronograma	936/2016- GP-TCU	-	Encaminha cópia de despacho exarado no processo nº TC-021.542/2016-3 (Obras da Usina Termonuclear de Angra 3).	RJ	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	04/2016	BLOQUEIO	40/2017 13/02/2017
022/2016 Cronograma	928/2016- GP-TCU	-	Encaminha cópia de despacho exarado no processo nº TC-018.777/2016-3. (Implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte (SIT) na região sul do Município de Palmás/TO).	TO	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	03/2016	BLOQUEIO	39/2017 13/02/2017
018/2016 Cronograma	763/2016- GP-TCU	023204/ 2016- Despach 2	Encaminha, em cumprimento ao caput do art. 122 da Lei 13.242/2016 (LDO 2016), atualização das informações sobre obras com indicícios de irregularidades graves - Facobras 2016, referente a Obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ pertencente à Rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro.	NA	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	02/2016	BLOQUEIO	38/2017 15/02/2017
014/2016 Cronograma	1028/2016- GP-TCU	0026512/ 0157/2016- Não Informaç 2	Pronunciamento do Relator, Ministro Bruno Dantas, acerca das obras da Usina Termonuclear de Angra 3.	RJ	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	NÃO BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	-	ARQUIVO	-
	249/2016- GP-TCU	018991/ 2016- Despach 2	Obras da Usina Termonuclear de Angra III, no Rio de Janeiro.	RJ	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	NÃO BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	-	ARQUIVO	-
009/2016 Cronograma	368/2016- GP-TCU	-	Atualização das informações enviadas ao Congresso Nacional por meio do Aviso nº 1200-GP-TCU, de 6 de Novembro de 2015, relativas às obras com indicícios de irregularidades graves.	NA	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	DESBLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	01/2016	DESBLOQUEIO	37/2017 13/02/2017
008/2016 Cronograma	327/2016- Sesess-TCU- Plenário	852/2016- Acórdão	Obras da Usina Hidroelétrica São Domingos, localizada no Estado de Mato do Grosso do Sul.	MS	*** COI/CMO	12/12/2016	-	-	14/12/2016	NÃO BLOQUEIO	14/12/2016	105/2016	-	ARQUIVO	-

O extrato apresentado pela Câmara de Deputados demonstra que a produtividade da casa em matéria de fiscalização do orçamento é tímida, para dizer o mínimo. No entanto, a desídia dos parlamentares fica estampada quando examinada as

contas do Governo Federal que precisam ser apreciadas. Consoante determina o artigo 49, IX da Constituição, após apreciação do Tribunal de Contas da União, compete ao Congresso Nacional julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Segundo informação prestada pela Câmara dos Deputados não foram examinadas as contas prestadas pela Presidente Dilma Roussef em 2014, 2015 e parcela de 2016, já que em razão do processo de impeachment, o Presidente Michel Temer prestou contas parciais em relação a 2016 que igualmente não foi apreciado. Não se trata de qualquer atraso, o Congresso ainda não apreciou as contas mais polêmicas da história da República que resultaram no impedimento da Presidente da República. No entanto, causa perplexidade verificar que o Congresso Nacional não apreciou as contas do Presidente Fernando Collor cujo mandato remonta aos anos de 1990 e 1991⁵.

Não se pode dizer que o Congresso padece de escassez de servidores, quando se observa que a apenas na consultoria de orçamento, fiscalização e controle, o Parlamento conta com 32 servidores⁶. Considerando a composição da Câmara dos Deputados que possui 513 parlamentares, além dos assessores pagos pelos contribuintes, há um núcleo responsável pelo exame técnico das contas, mas ao que tudo indica o setor não teve oportunidade as contas da presidência da República em 2016.

No caso do Tribunal de Contas da União, pode-se identificar uma propensão da Corte para a transparência. O Tribunal de Contas disponibiliza em seu site oficial um relatório de anula de atividades do TCU⁷. A transparência é tamanha que na própria página oficial o órgão reconhece a sua lentidão. Atualmente, de acordo com dados do Tribunal, o prazo entre a ocorrência do fato que originou a chamada Tomada de Contas Especial (TCE) e a primeira apreciação conclusiva pelo TCU tem sido superior a sete anos em um em cada quatro casos (24,68%), identificando-se um prazo médio é de 5,54 anos. O valor referente às TCE em aberto no TCU hoje está próximo de R\$ 31 bilhões, o que significa dizer que o cidadão poderá esperar 5,54 anos para que se tenha uma apreciação conclusiva pelo Tribunal de Contas da União⁸. Por óbvio que este prazo não

⁵ Relação apresentada pela Câmara dos Deputados em seu site oficial: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/projetos/proposicoes/contas-do-governo-federal>.

⁶ Relação de servidores lotados na Consultoria de orçamentos, fiscalização e controle: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1340>

⁷ Site do TCU: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>.

⁸ Dados obtidos no site do Tribunal de Contas da União: <http://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A95A98A41134B3C014113AF9BDD31BB&previewItemId=8A8182A25EC0F016004867934714E&lumItemId=8A8182A15FFE09C4016003AADB781E15>.

repercutirá em efetivo retorno para o cidadão, pois os responsáveis pela abertura do TCE seguramente irão recorrer a todas as esferas possíveis, retardando a solução do caso.

Como os dados comparados neste estudo foram extraídos do ano de 2016, decidiu-se examinar o relatório apenas deste ano por se tratar dos dados mais recentes disponíveis na rede mundial de computadores⁹. O Relatório do ano de 2016 apresenta uma tabela que condensa as atividades da Corte nos últimos anos, comparando os resultados obtidos e o trabalho realizado. Chama a atenção a primeira linha da tabela que faz referência a “benefícios financeiros” alcançados com a atuação do Tribunal de Contas da União. Vale reproduzir a tabela:

⁹ Relatório Anual de Atividades do TCU referente ao ano de 2016: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CB1DD5C015CB27A6FAA1182>.

Itens	Ano/Resultado no período				
	2012	2013	2014	2015	2016
Benefícios financeiros (R\$ bilhões)	12,703	19,938	6,126	23,884	R\$ 9,693
Medidas cautelares adotadas (R\$ bilhões)	13,963	8,971	19,303	6,991	R\$ 47,119
Fiscalizações realizadas	1.353	809	680	595	628
Processos de controle externo apreciados conclusivamente	5.738	5.923	5.943	5.628	5.623
Valor das condenações (R\$ bilhões)	1,312	1,103	2,079	6,661	R\$ 2,461
Responsáveis inabilitados	89	104	97	177	165
Empresas declaradas inidôneas	47	194	52	74	115
Indisponibilidades de bens decretadas	---	---	---	6	27
Arrestos de bens solicitados	7	2	56	66	46
Prestações de contas julgadas	536	615	694	719	555
Atos de pessoal apreciados	105.691	101.436	105.035	83.007	80.997
Cobranças executivas (CBEX) autuadas	3.007	2.197	2.723	3.270	3.563
Irregularidades comunicadas à Ouvidoria	2.092	1.428	1.160	1.067	813

Não se encontra qualquer explicação sobre como o número foi apurado, nem sobre o que se considera benefício financeiro. Pode-se especular que os trabalhos realizados pela Corte de Contas teriam proporcionado uma dissuasão de atividade irregular e/ou recuperação de valores mal aplicados. Em qualquer circunstância, o valor apurado chama a atenção.

Examinando o número de fiscalizações realizadas em 2016, nota-se que foram realizadas 628 ações. Considerando que o ano de 2016 teve 254 dias úteis, o que significa uma média de 2,47 ações de fiscalização por dia. Considerando que a corte possui 2.582 servidores ativos, pode-se concluir que cada servidor se responsabilizou por aproximadamente 0,24 fiscalização. Pode-se ainda dizer que cada ação de

fiscalização pode contar com 4,11 servidores. Tomando os números oficiais, não se pode considerar que a Corte de Contas usufruiu de forma eficiente de seus recursos humanos.

A Controladoria-Geral da União passou a integrar o Ministério da Transparência a partir da assunção do Presidente Michel Temer. Segundo dados disponibilizados no site oficial da CGU, observou-se um aumento dos chamados “benefícios financeiros” que no gráfico abaixo apresenta interessante detalhamento:

Detalhamento dos Benefícios Financeiros							
BENEFÍCIO FINANCEIRO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Arrecadação de multa legal ou prevista em contrato	-	R\$ 6,5 milhões	-	R\$ 70,6 milhões	R\$ 1,5 milhões	-	R\$ 78,6 milhões
Cancelamento de Licitação/Contrato com objeto desnecessário, inconsistente ou inadequado tecnicamente	R\$ 2,48 milhões	R\$ 835,6 milhões	R\$ 394,6 milhões	R\$ 14,39 milhões	-	-	R\$ 1.247 bilhões
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	-	-	-	R\$ 50,2 milhões	-	R\$ 271,14 milhões	R\$ 50,21 milhões
Elevação de receita	R\$ 1,09 bilhões	R\$ 4,27 milhões	R\$ 53,63 milhões	R\$ 207,4 milhões	-	R\$ 3,14 milhões	R\$ 1,36 bilhões
Eliminação de desperdícios ou redução de custos	-	-	R\$ 2,02 milhões	R\$ 6,12 milhões	-	R\$ 1,66 bilhões	R\$ 1,66 bilhões

administrativos							
Incremento da eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	R\$ 1,37 milhões	-	R\$93,99 milhões	-	-	R\$ 314,4 milhões	R\$ 409,8 milhões
Recuperação de valores pagos indevidamente	R\$ 230,1 milhões	R\$ 98,27 milhões	R\$ 85,14 milhões	R\$ 46,58 milhões	R\$ 204,6 milhões	R\$ 23,78 milhões	R\$ 688,5 milhões
Recuperação do custo de operações de crédito subsidiado	-	-	R\$ 21,98 milhões	-	R\$ 1,64 bilhões	R\$ 3,36 milhões	R\$ 1,66 bilhões
Redução nos valores licitados/contratados, mantendo a mesma quantidade e qualidade necessárias de bens e serviços	R\$ 3,34 milhões	R\$ 832,6 milhões	R\$ 65,25 milhões	R\$ 428,1 milhões	R\$ 102,3 milhões	R\$ 49,94 milhões	R\$ 1,48 bilhões
Suspensão de pagamento continuado indevido	R\$ 997,19 milhões	R\$ 965,1 milhões	R\$ 1,05 bilhões	R\$ 1,09 bilhões	R\$ 915 milhões	R\$ 2,43 bilhões	R\$ 7,45 bilhões
Suspensão de pagamento não continuado indevido	-	R\$ 1,16 milhões	R\$ 5,76 bilhões	R\$ 470,5 milhões	R\$ 6,78 milhões	R\$ 25,7 milhões	R\$ 6,27 bilhões
TOTAL	R\$ 2,33 bilh	R\$ 2,74 bilh	R\$ 7,54 bilhõ	R\$ 2,38 bilh	R\$ 2,87 milh	R\$ 4,5 bilh	R\$ 22,38

	ões	ões	es	ões	ões	ões	bilhões
--	-----	-----	----	-----	-----	-----	---------

*Atualizado até Dezembro de 2017¹⁰

Segundo informação prestada pela Controladoria-Geral da União, no ano de 2016 foram realizadas 53 operações que resultaram na “recuperação de R\$ 942 milhões”, como se pode identificar no quadro apresentado pelo órgão:

Ano	Número de Operações Realizadas	Prejuízo Potencial Apurado
2003	1	R\$ 11.800.000,00
2004	3	R\$ 39.500.000,00
2005	3	R\$ 224.400.000,00
2006	8	R\$ 42.000.000,00
2007	8	R\$ 56.180.147,00
2008	13	R\$ 303.027.000,00
2009	12	R\$ 41.599.000,00
2010	26	R\$ 667.281.115,95
2011	25	R\$ 128.914.757,82
2012	26	R\$ 508.079.854,58
2013	21	R\$ 517.319.524,09
2014	21	R\$ 286.039.175,49
2015	32	R\$ 454.611.564,63
2016	53	R\$ 942.272.774,04
2017	68	R\$ 414.905.699,57
TOTAL	320	R\$ 4.637.930.613,17

* Última atualização: Dezembro/2017

As informações prestadas pelo órgão não estão suficientemente claras para se avaliar como o “o potencial prejuízo” foi mensurado. Não se pode afirmar se os valores são especulações sobre possível prejuízo evitado ou se as cifras remontam a cálculos elaborados pelos técnicos do órgão. Considerando o período examinado (2016), há

¹⁰ Tabela apresentada pela CGU em seu site oficial: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/resultados>

dúvida sobre a origem do valor encontrado. Teria sido obra da atividade fiscalizadora do órgão ou resultado de delações e acordos de leniência celebrados pelas autoridades no âmbito da Lava-jato e outras operações policiais em curso? Estas informações não estão expressas no relatório disponibilizado na rede mundial de computadores.

No entanto, a despeito da incerteza sobre os números apresentados uma conclusão é possível extrair: cotejando o orçamento de 2016 destinado ao órgão que correspondia a R\$ 880.492.490,00 com o valor chamado de “potencial prejuízo apurado” equivalente a R\$ 942.272.774,04, observa-se que o custo da manutenção do órgão é muito próximo do suposto “prejuízo apurado”. Em outras palavras, se o órgão não existisse, o prejuízo do erário seria o equivalente a R\$ 61.780.284,04, isto é, menos de 10% do orçamento destino à Controladoria-Geral da União. Se a comparação for estabelecida com o orçamento do órgão para 2017¹¹, o Ministério da Transparência possuía a dotação orçamentária de R\$ 985.127.148,00. No entanto, o “prejuízo potencial apurado” no mesmo exercício foi de R\$ 414.995.699,57. Estabelecendo a mesma linha de raciocínio, se o órgão não existisse e admitindo-se que nenhum “prejuízo potencial” fosse apurado, chegar-se-ia a economia de R\$ 570.131.448,43. Em resumo, pegando-se o orçamento do órgão de fiscalização e cotejando com o “prejuízo potencial apurado” pelo próprio órgão, pode-se concluir que é mais econômico para a população brasileira não fiscalizar.

Para o leitor inteligente e bem-intencionado seria demasiado esclarecer que jamais se objetivou com as comparações apresentadas buscar a extinção de importantes órgãos de fiscalização. A única intenção do estudo apresentado consiste em demonstrar que a despeito do volume expressivo de dinheiro dos contribuintes investido, não se tem debelado a corrupção sistêmica e umas das explicações possíveis é a ineficiência dos órgãos de fiscalização.

Feito o esclarecimento, impõe-se, por derradeiro, examinar a atuação do Ministério Público na fiscalização do dinheiro gerido pelo a Administração Pública. Como dito, não se desconhece o importante papel de cada uma das instituições e talvez nenhuma tenha ganhado tanto destaque nos últimos anos, quanto o Ministério Público Federal, em especial, os agentes ministeriais que atuam na Força-Tarefa da Lava-Jato.

¹¹ Orçamento previsto na Lei nº 13.414/2017, publicado no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2017.

Segundo informação extraída do site oficial do Ministério Público Federal, em matéria orçamentária, o *parquet* adotou 1.964 medidas no âmbito extrajudicial e 110 medidas judiciais¹². O número parece tímido, porém se analisado o relatório perceber-se-á que a atuação em favor da correta aplicação do dinheiro público foi desdobrada em outros temas da seguinte forma:

Agentes Políticos	412
Atos Administrativos	12.514
Contratos Administrativos	101
Intervenção no Domínio Econômico	20
Licitações	618
Orçamento	110
Organização Político-administrativa / Administração Pública	539
Responsabilidade da Administração	365
Responsabilidade Fiscal	175
Serviços	2.572 ¹³
Total	17.426

A Procuradoria-Geral da República não divulga o montante recuperado ou prejuízos evitados pela atuação de seus procuradores. No entanto, uma comparação é possível fazer a partir da mais rumorosa operação sob a coordenação do Ministério Público Federal. Segundo dados da operação Lava-Jato, foi possível recuperar o valor de R\$ 756,9 milhões e R\$ 10,3 bilhões são alvo de recuperação (espera-se recuperar)¹⁴. No entanto, apenas com a intervenção do Departamento de Justiça dos Estados Unidos e as *class actions* instauradas naquele país por parte dos acionistas lesados, foi celebrado em um único acordo o valor de US\$ 2.95 bilhões ou aproximadamente R\$ 9,6 bilhões¹⁵.

¹² Informação obtida no site oficial do MPF: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/atuacao/?UID=1450302025>.

¹³ Informação disponibilizada no site do MPF: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/atuacao/?UID=1450302025>

¹⁴ Informação disponível no site: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>

¹⁵ A notícia foi amplamente divulgada pela mídia brasileira. Apenas a título ilustrativo, indicação a fonte dos dados extraído do jornal El país: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/09/economia/1515510046_487435.html e no Consultor Jurídico (Conjur): <https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/acordo-bilionario-petrobras-eua-nao-repetir-brasil>

Equivale a dizer que o resultado das instituições americanas em apenas uma parcela da corrupção descoberta pela Lava-Jato é 12,6 vezes maior que o resultado apresentado no hot-site da força tarefa da Lava-Jato.

Não é demasiado repetir que não se está retirando a importância dos órgãos, muito menos dos trabalhos desenvolvidos até o presente momento e que pouparam o cidadão brasileiro de sofrer maior espoliação de grupos criminosos. A proposta da investigação é avaliar a eficiência dos órgãos de controle e por todos os motivos já apresentados, as instituições fiscalizatórias estão longe de um nível de excelência esperado com o valor investido até o momento.

2. A transparência e o controle orçamentário pelo cidadão.

No início do texto, demonstrou-se que o texto constitucional adota uma posição muito clara de valorização do cidadão, elevando-o a uma posição de destaque na constituição e legitimação do poder. Pela imbricação das normas constitucionais acima identificadas é possível afirmar com precisão que o poder emana do povo e este elege seus representantes e fiscaliza o exercício dos mandatos. Não por outro motivo é que a Constituição assegura ao cidadão a prerrogativa de oferecer denúncia perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º, CRFB).

No entanto, a participação do cidadão na administração dos bens públicos depende essencialmente da facilitação do acesso aos dados, documentos e peças orçamentárias, pois é o cidadão o verdadeiro “dono” do dinheiro administrado pelos gestores eleitos. Logo, o princípio da publicidade da Administração Pública (art. 37, CRFB) consubstancia-se no princípio constitucional capaz de determinar, como diretriz geral, a transparência dos atos da Administração Pública e, sobretudo, da gestão orçamentária (LIMBERGER, 2017). Assim, de 1988 até hoje, tem-se notado uma preocupação das administrações em tornar público os orçamentos de suas gestões. Imbuído neste espírito, estimulou-se o cidadão a acompanhar de perto a elaboração e execução dos orçamentos, incentivados e promovidos das mais diversas formas, como por exemplo, a publicação das contas na sede da administração, a divulgação pela mídia impressa, radiofônica ou televisiva e, mais recentemente, pela internet.

Assim, depreende-se que uma característica marcante da transparência fiscal é a disponibilização das informações orçamentárias ao público (LIMBERGER, 2008). A ideia é tão basilar que foi objeto de discussão das reuniões temáticas do Fundo Monetário Internacional, culminando com a elaboração do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal¹⁶. No instrumento, fica ressaltado que as informações fiscais devem esclarecer o público sobre as atividades orçamentárias já realizadas, as em curso e aquelas que ainda serão praticadas. Hodiernamente, a forma mais eficaz de tornar pública as informações e democratizar o acesso a elas é através dos meios eletrônicos, em especial pela internet.

Não menos importante neste contexto foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, pela primeira vez preceituou a utilização de meios eletrônicos para tornar público os planos orçamentários-financeiros¹⁷. A disposição legal mostrou-se inovadora, na medida em que o ordenamento jurídico não dispunha de mandamento legal semelhante. Apesar de já existirem, à época, iniciativas do Poder Público no sentido de tornar pública as atividades fiscais através da Internet, é inegável o papel incentivador da lei. *Incontinenti*, foi editada a Lei nº 9.755 de 16 de dezembro de 1998, que determinou a criação de uma “home-page” para o Tribunal de Contas da União e, de forma destacada, passou a atender preceito constitucional e vertido na legislação ordinária¹⁸. A partir desses instrumentos normativos, houve uma disseminação de *sites* governamentais que paulatinamente foram disponibilizando informações sobre as contas públicas, o que, sem sombra de dúvida, confere uma maior confiabilidade na administração e, ao mesmo tempo, fortalece a democracia.

A transparência prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal afina-se com as modificações estruturais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, que versou sobre a reforma administrativa, pela qual se criou o direito do usuário, visando, por exemplo, a prevenção dos riscos orçamentários. Diz a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 48 que:

¹⁶ O Fundo Monetário Internacional elaborou uma cartilha, elencando boas práticas e medidas basilares para se alcançar um bom nível de transparência. Documento disponível na íntegra no site: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/ft-codep.pdf>

¹⁷ Quando o legislador, através do retrocitado art. 48 da LRF, valeu-se da expressão ‘inclusive’, quis incluir uma outra forma de divulgação e publicização das informações que não a convencional. Portanto, entende-se que os meios eletrônicos são uma categoria a mais na forma de publicação das informações fiscais, além daqueles anteriormente previstas.

¹⁸ V. sobre o tema o site: www.contaspublicas.com.br.

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

A redação do artigo desempenha a representação essencial dos objetivos inspiradores da lei, naquilo que ela possui de mais inovador. Para o alcance e manutenção do equilíbrio fiscal funda-se a ideia de que a transparência auxilia no controle e fiscalização da distribuição de recursos pelas dotações orçamentárias. A transparência é o fio condutor entre o equilíbrio fiscal (objetivo) e o planejamento (operação), como meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal.

Portanto, não se pode conceber que na segunda década do século XXI ainda existam entes federados opacos ou com pouca informação disponível aos cidadãos. De outro lado, igualmente não se pode admitir que cidadãos se quedem inertes frente aos instrumentos e mecanismos colocados à sua disposição para debelar o mal uso da máquina pública. Algumas explicações podem ser apresentadas para a letargia do cidadão brasileiro.

2.1. O equivocado conceito de “dinheiro público”. Problemas conceitual a ser superado.

Margaret Thatcher, Primeira-Ministra britânica entre os anos de 1979 a 1990, proferiu um célebre discurso, cujo excerto merece ser transcrito para esclarecer o ponto suscitado¹⁹:

¹⁹ Discurso disponível na íntegra no site da Fundação Margaret Thatcher: <https://www.margaretthatcher.org/document/105454>

“One of the great debates of our time is about how much of your money should be spent by the State and how much you should keep to spend on your family. Let us never forget this fundamental truth: the State has no source of money other than money which people earn themselves. If the State wishes to spend more it can do so only by borrowing your savings or by taxing you more. It is no good thinking that someone else will pay—that “someone else” is you. There is no such thing as public money; there is only taxpayers’ Money”.

Segundo as palavras da Dama de Ferro, “não existe esse negócio de dinheiro público: só existe o dinheiro dos contribuintes”. Não por acaso, este texto jamais utilizou a expressão dinheiro público. Esta observação pode parecer puramente semântica, mas a possível explicação para a indiferença do povo brasileiro com a má aplicação do dinheiro dos contribuintes pode ser explicada com a incorreta ideia de que há dinheiro público e dinheiro privado.

Como dito por Margaret Thatcher, o Estado não possui outra fonte de receita além da expropriação do dinheiro do cidadão por meio da tributação ou outros artifícios nada republicanos como retirar da sociedade por meio da furtiva justificativa de assegurar ao trabalhador o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Pode-se afirmar, portanto, que não existe dinheiro público. Existe dinheiro do contribuinte que momentaneamente está sob a administração do Estado e deve ser usado da forma mais eficiente e inteligente possível para maximizar a satisfação do cidadão.

A falácia de dividir o dinheiro público e o dinheiro privado só tem servido para criar um distanciamento e uma indiferença por parte do cidadão brasileiro que se choca com os recorrentes escândalos de corrupção, mas alenta-se na equivocada ideia que o dinheiro desviado é público e não o seu.

A lição do prêmio nobel de economia, Milton Friedman, sobre as formas de gastar dinheiro é esclarecedora. Em entrevista concedida para a rede de televisão Fox News em maio de 2004, o economista afirmou que existe quatro formas de se gastar o dinheiro. É possível gastar o seu dinheiro consigo mesmo. Neste caso, você buscará buscar a melhor alocação possível, gastando o mínimo e esperando receber o máximo. A segunda forma é você gastar o seu dinheiro em favor de outra pessoa. Neste caso, você não se preocupará muito com a qualidade, mas será zeloso com o custo. Uma terceira forma de gastar dinheiro é utilizar a quantia de alguém consigo mesmo. Neste caso, é muito provável que o cuidado com o custo não seja prioridade, mas a qualidade do gasto certamente será.

Por fim, é possível gastar o dinheiro de alguém em favor de um terceiro. Nesta hipótese, a preocupação em economizar e em obter o melhor resultado não serão, via de regra, preocupações daquele encarregado de aplicar o dinheiro. Na entrevista, Milton Friedman conclui, dizendo que o último caso corresponde ao governo que, no caso do Brasil, apropriou-se de 32,38% do produto interno bruto e gasta mal o dinheiro administrado²⁰.

Dessa forma, é preciso por fim à infeliz expressão “dinheiro público” e conscientizar a população que o dinheiro sob a gestão estatal é dinheiro dos contribuintes e que deve ser aplicado da forma mais eficiente possível, consoante preconiza o artigo 37 da Constituição.

2.2. O exercício da cidadania no controle das contas públicas e os casos bem-sucedidos de fiscalização: o uso da inteligência artificial em prol do controle orçamentário.

Buscando dar efetividade aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais acima elencados, o Tribunal de Contas da União elaborou uma cartilha de orientações ao cidadão para que ele possa desempenhar adequadamente a fiscalização do seu dinheiro²¹.

Como destacado acima, é preciso elevar o cidadão para o patamar que a Constituição lhe reservou, assegurando todas as prerrogativas inerentes ao exercício da cidadania. A transparência e o livre acesso à informação são instrumentos eficientes de promoção da participação do cidadão na Administração Pública.

Dois exemplos bem-sucedidos de fiscalização popular do orçamento podem servir de estímulo e alento para aqueles que já perderam a esperança de um país mais honesto. Um caso de sucesso é a chamada “Operação Política Supervisionada” (OPS) que dedicou-se a fiscalizar de forma detalhada os gastos realizados pelos parlamentares do

²⁰ A carga tributária acima referida foi publicada pela Receita Federal em seu site oficial: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2017/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-38-do-pib-em-2016>

²¹ O site do Tribunal de Contas da União disponibiliza a Carta de Serviços ao Controle Social: <http://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A24ED12B19014ED646CE5E1FC0&previewItemId=8A8182A2602338900160373ADD0C513F&lumItemId=8A8182A2602338900160374553726736>

Congresso Nacional. Segundo informação prestada pela organização, já foi possível economizar mais de R\$ 5,5 milhões de dinheiro dos contribuintes²². Trata-se de um blog lançado na rede mundial de computadores que recebe denúncias de qualquer pessoa e confronta os dados com as informações prestadas pelo Congresso Nacional na rubrica denominada Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP). Com um mecanismo colaborativo e uma ferramenta que utiliza a tecnologia da informação por meio de um código fonte disponível para qualquer indivíduo que deseje acessar e aperfeiçoá-lo, o movimento tem obtido resultado expressivo sem qualquer investimento estatal.

Pode-se identificar um movimento interessante que está surgindo na sociedade, envolvendo jovens cidadãos com elevada capacidade criativa e domínio de novas tecnologias para fazer com poucos recursos o trabalho que demandaria o esforço de inúmeros servidores públicos. O domínio de *Data Science*, *Machine Learning*, *Big Data*, Inteligência Artificial, *Neural Networks*, *Data Mining* são vários termos para designar tecnologias diferentes para o tipo de combate à corrupção brasileira que tem se verificado recentemente.

Sobre o tema, é interessante apresentar o segundo caso de fiscalização eficiente conduzida por um grupo de jovens criativos. Trata-se da “Operação Serenata de Amor”, um projeto desenvolvido originalmente pelo cientista de dados Irio Musskopf e depois acompanhado por mais pessoas. O projeto surgiu ao perceber que ainda existiam muitas brechas no uso de tecnologia para fiscalizar gastos de parlamentares. Criou-se a partir de ferramentas de inteligência artificial, um robô chamado “Rosie”, cuja programação permite analisar cada pedido de reembolso dos deputados e identificar a probabilidade de ilegalidade²³. Segundo relatório apresentado pelo projeto, foi captado o valor inicial de R\$ 80.424,00²⁴. Para efeitos de comparação, a Câmara dos Deputados realizou a licitação pela modalidade pregão eletrônico que resultou na contratação de um software no valor de R\$ 1.780.000,00²⁵.

O projeto contabiliza 629 denúncias formalizadas, envolvendo 216 deputados, representando o questionamento de R\$ 378.000,00. Depois de mais de 8.000 casos de

²² Dado obtido no site: <https://ops.net.br/#!/sobre>.

²³ Site oficial do projeto: <https://serenatadeamor.org/>.

²⁴ Relatório apresentado pelo Projeto Serenata de Amor: <https://medium.com/data-science-brigade/a-%C3%BAltima-serenata-c538f145c2f3>

²⁵ Informação disponível no relatório da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2015/relatorio-de-gestao-2015>

suspeitas, cujo valor ultrapassa a cifra de R\$ 2 milhões, muitas irregularidades foram espontaneamente corrigidas pelos parlamentares, conforme documentam os relatórios do projeto²⁶.

O uso da inteligência artificial e do que vem a ser chamado de “machine learning” como no caso da robô Rosie é o futuro descortinando esperança para um controle eficiente do gasto público. A tecnologia empregada vale-se de um algoritmo capaz de descobrir sozinho padrões e se tornar “mais inteligente” a ponto de poder fazer previsões (COGLIANESE, Cary e LEHR, 2017).

As aplicações da inteligência artificial e da *machine learning* são múltiplas e estão sendo aplicadas nos Estados Unidos, consoante relatam os professores Coglianese e Lehr em estudo que aborda a utilização da tecnologia nas agências norte-americanas (COGLIANESE, Cary e LEHR, 2017), chegando-se a afirmar que não se controverte mais sobre a aplicação ou não da tecnologia. No contexto norte-americano discute-se se a utilização intensiva da inteligência artificial poderia conflitar com institutos caros do *Administrative law*, como: *non delegation*, *due process*, *non discrimination* e, por mais curioso que possa parecer, transparência (COGLIANESE, Cary e LEHR, 2017). Isso porque a tomada de algumas decisões delegadas para as máquinas poderia suscitar a opacidade das decisões e um retrocesso do ponto de vista democrático.

Portanto, a participação da sociedade e o uso intensivo da tecnologia podem representar uma alternativa para o combate a uma praga que dizima vidas, sonega oportunidades e retira do cidadão a capacidade de sonhar com um futuro melhor que é a corrupção. Por meio de tecnologias hoje disponíveis é possível realizar o trabalho de muitos servidores que levaria anos em poucos minutos e a um custo baixíssimo. Basta que se tenha capacidade de articulação e indignação.

Conclusões

Como se pretendeu deixar claro desde os primeiros parágrafos do ensaio, a pesquisa jamais teve a intenção de negar a importância e o papel dos órgãos oficiais de

²⁶ Neste relatório, são apresentados os casos em que os parlamentares se desculparam e informaram que promoveriam o ressarcimento dos valores irregularmente gastos: <https://medium.com/data-science-brigade/relat%C3%B3rio-mensal-da-opera%C3%A7%C3%A3o-serenata-de-amor-009-8833813d5a72>

fiscalização mencionados no texto. A importância e o papel de cada instituição estão definidos pela Constituição que por tão somente possuir status constitucional já serve de reconhecimento da relevância no ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, a pesquisa procura, de forma provocativa, questionar a eficiência do gasto estatal em fiscalização do dinheiro dos contribuintes motivado especialmente pela profusão de escândalos e casos de corrupção que aparecem com cada vez mais frequência.

Diante das tecnologias disponíveis da velocidade que as inovações surgem, não se pode imaginar que os órgãos oficiais sejam capazes de resolver sozinhos os problemas de um país continental como o Brasil. Dessa forma, o uso coordenado de tecnologias disruptivas com o apoio dos poderes institucionalmente legitimados pode ser a chave para se alcançar maior eficiência na fiscalização do dinheiro dos contribuintes.

Dessa forma, acredita-se que as verbas alocadas no orçamento da União para os órgãos encarregados de fiscalizar o uso e destino do dinheiro sob a gestão estatal podem ser melhor utilizadas quanto maior for o investimento em tecnologia da informação. Dentre os dados cotejados no artigo pode-se reproduzir a comparação entre o orçamento do projeto Serenata de Amor que foi desenvolvido com R\$ 80.000,00, enquanto que a Câmara dos Deputados licitou um software desembolsando a quantia de R\$ 1.780.000,00.

Este exemplo ilustra com exatidão a provocação lançada no estudo e que se espera repercuta e alcance muitos cidadãos ciosos de seu dever.

Bibliografia

AIROLDI, Cléia Juçara; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *A transparência na gestão pública como instrumento de controle social*. Revista Eletrônica de Ciências Contábeis, ISSN 2357-9080, Taquara, n.6., p. 73. 2015. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/165/144>>. Acesso em: 24 out. 2017.

BARBOSA, Sandra Pires. *Direito à Informação e Controle social da atividade econômica*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, p. 70, jul. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47565/44779>>. Acesso em: 03 out. 2017.

BENTO, Leonardo Valles. *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015.

BROWN, Liz e SILVER-BALBUS, Shayla. *A Triumph for a Transparent and Accountable Government: MacLean's Place in the History of Whistleblower Protection Law*. 19 Emp. Rts. & Emp. Pol'y J. 189 (2015).

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

COGLIANESE, Cary e LEHR, David. *Improving the Administrative State with Machine Learning*. Administrative & Regulatory Law News. Summer 2017, Vol. 42, Issue 4, p.7-9.

COGLIANESE, Cary e LEHR, David. *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*. Faculty Scholarship. 1734. Texto disponível em: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1734

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos Santos. *Transparência e controle social na administração pública*. Revista Temas de Administração Pública, ISSN 1982-4637, São Paulo, v.8, n.1. 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>. Acesso em: 18 out. 2017.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 12.

JOHNSON, Peter. *Legislative knowledge base systems for public administration: some practical issues*. In: ICAIL '91 Proceedings of the 3rd international conference on Artificial intelligence and law, p. 108-117.

LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos*. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, p. 2658, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20942/15321>>. Acesso em: 15 set. 2017.

LIMBERGER, Têmis. *Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático*. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 60, p. 60, ago./2007/abr./2008. Disponível em: <http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1246468989.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 37.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de. *A lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8533>>. Acesso em: 24 out. 2017.

QUINTANA, Alexandre Costa; JACQUES, Flávia Verônica; MACAGNAN, Clea Beatriz. *Transparência: instrumento para governança pública no Brasil*. Porto Alegre: Entremeios, 2013.

SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Laís Pinto. *Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal*. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, ISSN 1807-3840, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 249. 2014. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12033>>. Acesso em: 24 out. 2017.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Responsabilidade fiscal do administrador público: transparência, controle e fiscalização*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 40 e 44.

SNELLEN, I. Th. M. E Van de DONK, W.B.H.J. *Public Administration in a Information Age*. Amsterdã: IOS Press, 1998.

WIIG, Karl M. *Knowledge management in public administration*. In: Journal of Knowledge Management, Vol. 6 Issue: 3, p. 224-239.