



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

Alexsandro Barreto Gois

**COMO PRESTAR CONTAS DO QUE É SECRETO? Uma visão
econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal**

Brasília - DF
2018

Alexsandro Barreto Gois

COMO PRESTAR CONTAS DO QUE É SECRETO? Uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal

Dissertação apresentada à Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Economia - Gestão Econômica de Finanças Públicas (Economia da Defesa).

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília - DF
2018

Alexsandro Barreto Gois

COMO PRESTAR CONTAS DO QUE É SECRETO? Uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia, do Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

Profº. Drº. Jorge Madeira Nogueira
Departamento de Economia - UnB

Profº. Drº José Carneiro da Cunha Oliveira Neto
Departamento de Administração - UnB

Profº. Drº Ricardo Coelho de Faria
Ministério da Fazenda - MF

Profº. Drº Pedro Henrique Zuchi da Conceição
Departamento de Economia - UnB

Brasília, DF
2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que me inspiram. Em especial, aos que compartilham ensinamentos, conhecimentos e vivências.

“Há escolas que são gaiolas e há escolas que são asas.

Escolas que são gaiolas existem para que os pássaros desaprendam a arte do voo.

Pássaros engaiolados são pássaros sob controle. Engaiolados, o seu dono pode levá-los para onde quiser. Pássaros engaiolados sempre têm um dono. Deixaram de ser pássaros. Porque a essência dos pássaros é o voo.

Escolas que são asas não amam pássaros engaiolados. O que elas amam são pássaros em voo. Existem para dar aos pássaros coragem para voar. Ensinar o voo, isso eles não podem fazer, porque o voo já nasce dentro dos pássaros. O voo não pode ser ensinado. Só pode ser encorajado.”

Rubem Alves

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela paz e sabedoria.

Agradecimentos especiais aos que me inspiraram na construção deste trabalho. Ao meu orientador, professor Doutor Jorge Madeira Nogueira, que me inspirou desde as aulas até a escrita deste trabalho. Aos membros da banca: José Carneiro, Ricardo Faria e Pedro Zuchi. Aos demais professores do programa: Geovanna, Cajueiro, Oreiro, Flávio, Ricardo e Milene. Ao Departamento de Pós-graduação em Economia da FACE/UnB a oportunidade de participar do Programa de Pós-Graduação em Economia. Ao Ministério da Defesa e ao Instituto Pandiá Calógeras.

Aos colegas de turma que me inspiraram e motivaram: Carla, Washington, Maurício, Nancy, Ricardo, William, Guilherme, Ana, Márcio, Urbano, Ênio, Gisele, Jailton, Larissa, Rodrigo, Thiago, Talita, Edson, Rodolfo, Jonathan, Gideale, Henrique, Benedito, Wellington e Allan.

Aos colegas de trabalho que me ajudaram nessa caminhada com apoio, paciência e inspiração: Fátima, Alexandre, Saulo, Paulo, Gilson, Fonseca, Natália, Márcia, Marley, Sílvia, Edineira, Cláudia, Sérgio, Hermman, Sandra, dentre outros. O apoio e paciência foram imprescindíveis para o desenvolvimento do curso e realização deste trabalho. Obrigado, vocês fazem parte disso!

Aos meus familiares: pai, mãe, irmãs, irmãos, sobrinh@s e prim@s.

Agradeço também aos amig@s: Iara, Carlão, Cida, Luana, Fernanda, Ártemis, Tâmara, Odair, Elma, Cap. Augusto, Jovita, Lauro, Vitor, Fábio, Diogo, Paulinha, Dinho, Natércia, Socorro, Rubens, Bruno, Fontenelle, Faura, Nallely...

A inspiração é a palavra mais importante que me vem à mente nesse momento. Inspirar é uma dádiva e estar inspirado é uma benção. Nessa trajetória, encontrei pessoas que agiram como anjos, tive oportunidades inigualáveis e pensamentos iluminados. A Teoria Econômica me trouxe novas perspectivas para a vida, no âmbito pessoal e profissional. Ao conhecer a Teoria dos Jogos, percebi que a mágica da vida

é pensar de forma estratégica, não de forma isolada, mas usar da estratégia global, com equilíbrio, seguindo os ensinamentos de John Nash.

“O melhor resultado acontece quando todos em um grupo fazem o melhor por si próprios e pelo grupo”.

John Nash

RESUMO

Neste trabalho discutimos como prestar contas do que é secreto, apresentando a visão econômica das despesas sigilosas no orçamento público federal. O orçamento público é um instrumento de gestão utilizado pelo governo, em que fixa receitas e despesas a serem executadas no exercício de reporte. O orçamento vem sofrendo transformações com o passar do tempo, haja vista mudanças nas necessidades da sociedade. Dentre as despesas executadas pelo governo, algumas despesas possuem características peculiares, são as despesas de caráter sigilo. Esse tipo de despesa existe há muito tempo e as razões de sua existência são distintas, seja para a proteção da sociedade e do Estado, para salvaguardar informações estratégicas ou proteger ações sensíveis. Existem vários tipos de despesas que são executadas com característica de sigilo, sendo possível filtrar por natureza de despesa e ação orçamentária nos Portais da Transparência do Governo Federal, SIGA Brasil e Tesouro Gerencial. Ainda, é possível conhecer a magnitude das despesas sigilosas executadas no orçamento público federal. Diversos órgãos se utilizam desse tipo de despesa, como: o Ministério da Defesa e suas respectivas Forças, as Polícias Federal e Rodoviária Federal, o Ministério das Relações Exteriores, o Gabinete de Segurança Institucional, a Agência Brasileira de Inteligência, a Presidência da República, a Vice-Presidência da República, dentre outros. Na atuação governamental, considera-se que o governo pode falhar na consecução de políticas públicas. Assim, conhecer as causas das falhas de governo é imprescindível para agir na minimização de sua ocorrência. Haja vista que o governo pode falhar na realização de políticas públicas que envolvam recursos ostensivos, o que dirá das que utilizam recursos sigilosos? As falhas de governo de ações que envolvam despesas sigilosas são minimizadas com a prestação da *accountability* realizada pelos órgãos de controle, os quais legitimam a boa aplicação das despesas sigilosas, mesmo não sendo divulgadas amplamente.

Palavras-chave: orçamento público, despesas sigilosas, falhas de governo, *accountability*, prestação de contas.

ABSTRACT

In this paper we discuss how to account for what is secret, presenting the economic vision of stealth spending in the federal public budget. The public budget is a management tool used by the government, which sets revenues and expenses to be executed in the reporting exercise. The budget has undergone transformations with the passage of time, given changes in the needs of society. Among the expenses executed by the government, some expenses have peculiar characteristics, they are the secrecy expenses. This type of spending has existed for a long time and the reasons for its existence are distinct, whether for the protection of society and the State, to safeguard strategic information or protect sensitive actions. There are several types of expenses that are executed with secrecy, being possible to filter by nature of expenditure and budgetary action in the Transparency Portals of the Federal Government, SIGA Brazil and Treasury Management. Still, it is possible to know the magnitude of the confidential expenses executed in the federal public budget. Several agencies use this type of expenditure, such as: The Ministry of Defense and their respective Forces, the Federal Police and Federal Highway, the Ministry of Foreign Affairs, the Institutional Security Office, the Brazilian Intelligence Agency, the Presidency of the Republic, the Vice Presidency of the Republic, among others. In the governmental action, it is considered that the government can fail in the pursuit of public policies. Thus, knowing the causes of government failures is essential to act in minimizing their occurrence. Since government can fail to implement public policies that involve ostensible resources, what about those that use stealth resources? Governance failures involving confidential expenses are minimized through the provision of accountability by the supervisory bodies, which legitimize the proper application of confidential expenses even though they are not widely disclosed.

Keywords: public budget, confidential expenses, government failures, accountability, accountability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Quadro com Prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo.....	100
Figura 2 - Portal da Transparência do governo federal	101
Figura 3 - Portal da Transparência com dados da ação sigilosa 2866	102
Figura 4 - Detalhamento do documento de pagamento do portal da transparência.....	103
Figura 5 - Tabela de Dados apresentando ações orçamentárias sigilosas do ministério da defesa no portal da transparência	104
Figura 6 - Tabela de Dados apresentando despesa pública do ministério da defesa no portal da transparência	105
Figura 7 - Tabela de Dados do detalhamento de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no portal da transparência.....	106
Figura 8 - Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no portal da transparência - parte 1	107
Figura 9 - Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no portal da transparência - parte 2	108
Figura 10 – Quadro com Aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos	109
Figura 11 - Itens que constam no Relatório de Gestão em 2017.....	119
Figura 12 - E-mail com solicitação de artigo submetido para publicação na Revista O COMUNICANTE – Parte 1	124
Figura 13 - E-mail com solicitação de artigo submetido para publicação na Revista O COMUNICANTE - Parte 2.....	124
Gráfico 1 - Comparativo entre Despesas Executadas do OGU e Despesas Sigilosas Executadas	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 1	98
Tabela 2 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas - parte 2	99
Tabela 3 - Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por tipo.	110
Tabela 4 - Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por segmento.	111
Tabela 5 - Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa (NDD).....	113
Tabela 6 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas	114
Tabela 7 - Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesas nas ações 2866, 2720, 2684 e 214A	115
Tabela 8 - Despesas sigilosas liquidadas por órgão orçamentário	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARO	Antecipação da Receita Orçamentária
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CF88	Constituição Federal de 1988
CISET	Secretaria de Controle Interno
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DPF/MJ	Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça
FA	Forças Armadas
GestãoPessoas	Índice de Capacidade em Gestão de Pessoas
GestãoTI	Índice de Capacidade em Gestão de TI
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão públicas
iGovContrat	Índice de Capacidade em Gestão de Contratações
iGovContrat	Índice de Governança e Gestão de Contratações
iGovPessoas	Índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGovPub	Índice de Governança Pública
iGovTI	Índice de Governança e Gestão de TI
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MF	Ministério da Fazenda
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTCGU	Ministério da Transparência e Controladoria Geral de União
OGU	Orçamento Geral da União

PM's	Polícias Militares
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
RITCU	Regimento Interno do TCU
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
VPR	Vice-Presidência da República

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 TRANSPARÊNCIA E SIGILO: UMA VISÃO PANORÂMICA DAS CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	16
2 AS RAZÕES PARA A EXISTÊNCIA DE DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	34
3 AS FALHAS DE GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	56
4 ACCOUNTABILITY, ORÇAMENTO PÚBLICO E DESPESAS SIGILOSAS.....	67
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS	92
ANEXOS E APÊNDICES.....	97
ANEXO A - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 1	98
ANEXO A - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 2	99
ANEXO B – Prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo	100
ANEXO C – Portal da Transparência do governo federal.....	101
ANEXO D – Portal da Transparência com dados da ação sigilosa 2866.....	102
ANEXO E – Detalhamento do documento de pagamento do Portal da Transparência.....	103
ANEXO F – Tabela de Dados apresentando ações orçamentárias sigilosas do ministério da defesa no Portal da Transparência	104
ANEXO G – Tabela de Dados apresentando despesa pública do ministério da defesa no Portal da Transparência.....	105
ANEXO H – Tabela de Dados do detalhamento de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no Portal da Transparência	106
ANEXO I – Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no Portal da Transparência - parte 1	107
ANEXO J – Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no Portal da Transparência - parte 2.....	108
ANEXO K – Aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos	109
ANEXO L – Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por tipo.	110
ANEXO M – Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por segmento.	111
APÊNDICES.....	112
APÊNDICE A – Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa (NDD)	113

APÊNDICE B – Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas.....	114
APÊNDICE C – Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesas nas ações 2866, 2720, 2684 e 214A.....	115
APÊNDICE D – Despesas sigilosas liquidadas por órgão orçamentário	116
APÊNDICE E – Despesas sigilosas liquidadas por função	117
APÊNDICE F – Itens que constam no Relatório de Gestão em 2017.....	118
APÊNDICE G – Relação de trabalhos apresentados e publicados em eventos científicos relacionados diretamente com o programa de Pós-Graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas (Economia da Defesa).	120
APÊNDICE H – Relação de trabalhos apresentados e publicados em eventos científicos relacionados indiretamente com o programa de Pós-Graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas (Economia da Defesa).	121
APÊNDICE I – Artigo publicado na Revista O COMUNICANTE do Exército Brasileiro, decorrente de artigo realizado em uma disciplina do programa	122
APÊNDICE J – Artigo submetido para publicado na Revista O COMUNICANTE do Exército Brasileiro, decorrente de discussão de um capítulo desta dissertação.....	123

INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as falhas de governo na aplicação de despesas sigilosas no orçamento público federal e como a prestação de contas de despesas sigilosas pode auxiliar na redução dessas falhas de governo. Os objetivos específicos compreendem:

- a) Evidenciar uma visão panorâmica das características do orçamento público no Brasil;
- b) Demonstrar as razões para a existência de despesas sigilosas no orçamento público federal;
- c) Realizar possíveis interfaces entre *accountability* e despesas sigilosas.

Esta pesquisa tem como tema a prestação de contas de despesas sigilosas. A prestação de contas é uma das dimensões do termo *accountability*, que envolve os significados de responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativa para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo, como afirmam Pinho e Sacramento (2009).

Neste trabalho iremos, contudo, nos ater à responsabilidade de prestar contas, que é o ato de mostrar responsabilidade na aplicação de recursos públicos. A prestação de contas, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2018), é realizada por meio dos relatórios de gestão dos responsáveis pelas unidades da Administração Pública Federal sujeitas a sua jurisdição, que são compostos por um conjunto de demonstrativos e documentos de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Os relatórios de gestão são selecionados segundo critérios de risco, materialidade e relevância e acompanhados por outras informações produzidas por órgãos de auditoria e controle interno, os quais são apreciados pelo Tribunal sob a forma de tomada e prestação de contas. Essas tomadas e prestação de contas são analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, momento em que são julgados em regulares, regulares com ressalva, irregulares ou ilíquidáveis.

A prestação de contas, no âmbito do TCU, refere-se à gestão de recursos públicos federais. Os recursos públicos federais utilizados podem ser classificados em ostensivos ou sigilosos. Ambas as classificações passam pelo controle do TCU. Por isso, as despesas de caráter sigiloso também fazem parte da prestação de contas dos órgãos e entidades públicos. **As despesas sigilosas são aquelas aplicadas em**

atividades considerados imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Essas despesas, por serem caracterizadas pelo véu do segredo governamental, são vistas com desconfiança pela sociedade e pela mídia. Dessa forma, a prestação de contas é um mecanismo que legitima a boa gestão na aplicação desses recursos públicos.

A partir dessa pesquisa busca-se obter uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal, demonstrando, além dos aspectos econômicos envolvidos, como é realizada a prestação de contas de despesas sigilosas. As despesas de caráter sigiloso possuem características de diversas áreas, como contábil, econômica, financeira, patrimonial, dentre outras.

Assim, a análise informacional das despesas sigilosas na seara econômica é imprescindível para compreender as falhas de governo na implementação de políticas públicas. Por isso, é importante investigar as possíveis falhas de governo na gestão das despesas sigilosas. Diante disso, o problema desta pesquisa propõe o seguinte questionamento: **Quais são as falhas de governo na aplicação de despesas sigilosas no orçamento público federal?**

Na construção do referencial teórico, vieram à tona outros conceitos e significados, além de prestação de contas, como transparência e controle. Os referidos significados fazem parte do termo *accountability*. Esse termo, apesar de não ter tradução específica para o português, reúne um conjunto de significados que refletem a amplitude do termo (CAMPOS, 1999; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Para falar de prestação de contas de despesas sigilosas, foi imprescindível iniciar a discussão da dicotomia entre transparência e sigilo. Como vivemos em um Estado Democrático de Direito, a transparência é um direito expresso e legitimado pela sociedade. Mas, de outro lado, para algumas questões que envolvem segredo governamental, o sigilo é utilizado como forma de salvaguardar a proteção da sociedade e do Estado.

Na atuação governamental, inclusive na intervenção por meio de políticas públicas corretivas, o governo age com o intuito de suprir necessidades que o mercado por si só não teve condições. Contudo, a atuação do governo pode falhar. A literatura econômica denomina "falhas de governo" a esses percalços na atuação do governo. Ao existirem contas sigilosas no orçamento público e ao termos a possibilidade de falhas na atuação governamental, diversas perguntas emergem:

É possível existir falhas de governo na implementação de ações envolvendo despesas sigilosas? Quais as potenciais complementaridades entre falhas de governo e despesas sigilosas? Como é prestada a *accountability* de despesas sigilosas e quais são as possíveis interfaces entre *accountability* e despesas sigilosas? As despesas sigilosas têm características distintas das demais despesas públicas consideradas ostensivas. Por isso, como prestar contas de despesas sigilosas?

Na busca de respostas a essas perguntas, o desenvolvimento da pesquisa está materializado nesta dissertação, que está estruturada em quatro capítulos. No primeiro são destacados os tópicos iniciais do trabalho. Nele discutimos a dicotomia entre transparência e sigilo, demonstrando uma visão panorâmica das características do orçamento público. Nesse capítulo é abordada a linha do tempo da evolução do orçamento público federal; evidenciamos as características básicas do orçamento público; principais contas de receita e de despesa; e, por fim, discutimos se tudo no orçamento é transparente ou se há algo sigiloso.

O segundo capítulo aborda as razões para a existência de despesas sigilosas no orçamento público. Nele conceituamos o que são despesas sigilosas em orçamento público e demonstramos como são contabilizadas despesas sigilosas no orçamento público federal. Evidenciam-se, também, as principais despesas sigilosas no orçamento público federal brasileiro e a magnitude das despesas sigilosas federais brasileiras.

O terceiro capítulo contempla as falhas de governo na implementação de políticas públicas, de acordo com a Teoria da Escolha Pública. Primeiramente, realiza-se uma revisão das falhas de governo (estado-das-artes). Em sequência, demonstra-se a conexão entre as falhas de governo e o orçamento público. Posteriormente, apresentam-se as potenciais complementaridades entre despesas sigilosas e falhas de governo.

O quarto capítulo reúne os conceitos de *accountability*, orçamento público e despesas sigilosas. Nele há a discussão do que é *accountability* (prestação de contas). Aborda-se, ademais, como ter uma prestação de contas efetiva do orçamento público e vinculam-se interfaces entre *accountability* e despesas sigilosas. Demonstra-se como prestar contas de despesas sigilosas. Por fim, realiza-se uma visão prospectiva das despesas sigilosas no orçamento público brasileiro, considerando o que se espera dessas despesas no futuro. Ainda, apresentamos a

conclusão com recomendações para futuras pesquisas. Após, são listadas as referências bibliográficas utilizadas neste estudo.

Quanto aos métodos e procedimentos metodológicos, esta pesquisa é quantitativa e qualitativa. É quantitativa porque os números foram traduzidos em informações que foram analisados e classificados, por meio de pesquisas realizadas no Portal da Transparência do Governo Federal e no SIGA Brasil, obtendo o quantitativo de despesas sigilosas executadas por natureza da despesa, por ação orçamentária, por órgão e função orçamentária. Por meio dessas pesquisas, foi possível conhecer o quantitativo de despesas sigilosas executadas no âmbito do governo federal no intervalo de 2011 a 2017.

Qualitativa, considerando que foi possível observar o perfil das despesas de caráter sigilo executadas pelo governo federal. Após consultas, utilizando-se de amostragem selecionada, nos Portais que disponibilizam esses dados, foi possível agregar de forma segmentada as despesas sigilosas. Nesse contexto, foi possível realizar a análise dos dados de forma subjetiva, compreendendo o uso de observações e comentários, os quais auxiliaram para se chegar a uma conclusão.

Do ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa é exploratória, pois teve como objetivo proporcionar maior familiaridade com a prestação de contas do que é secreto, vinculando-se com a visão econômica de despesas sigilosas do orçamento público federal, envolvendo levantamento bibliográfico e análise de exemplos.

Finalmente, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, é uma pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. É bibliográfica pois foi elaborada por meio de material já publicado, como livros, artigos, periódicos, internet, dentre outros, os quais foram utilizados para proporcionar a base elementar do estado-das-artes da prestação de contas, falhas de governo e despesas sigilosas. É documental, pois foi elaborada por meio de material que não recebeu tratamento analítico, como leis, decretos e normativos. É estudo de caso, tendo em vista que envolve o estudo profundo de como se realiza prestação de contas no âmbito do governo federal, quais são as falhas de governo na implementação de políticas públicas e o que são despesas sigilosas no orçamento público federal.

1 TRANSPARÊNCIA E SIGILO: UMA VISÃO PANORÂMICA DAS CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O orçamento vem sofrendo grandes transformações com o passar do tempo. Outrora, era evidente a concepção de que as monarquias tinham legitimidade para cobrar tributos, executar gastos sem consentimento da sociedade, atuavam livremente sem freios ou fiscalização social. Contudo, com o passar dos anos, a sociedade demonstrou sua insatisfação, exigindo participação na construção desse processo.

A respeito do controle orçamentário, o pensamento tradicional era bastante primitivo, pois estava limitado à previsão de receitas e fixação de despesas. Esse tipo de controle era meramente contábil, um controle básico das finanças do Estado, em que se preocupava unicamente no equilíbrio entre receitas e despesas. Assim, limitando-se a evitar que os gastos fossem superiores às receitas arrecadadas. Mas, naquele momento, não havia a preocupação com a alocação de recursos em investimentos, no endividamento e em outras questões que pudessem desequilibrar o orçamento.

1.1 PERÍODO DE MUDANÇAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Nos dias atuais, o orçamento é considerado como uma lei que planeja as finanças do Estado, tomando como base, *a priori*, os anseios e necessidades da sociedade. Seguindo o entendimento de Leite (2015, p. 52), o orçamento público é “uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo discriminado detalhadamente as obrigações que deva concretizar”, levando em consideração as receitas e despesas públicas em equilíbrio.

As normas orçamentárias são as ferramentas utilizadas para orientar a atuação governamental, o cumprimento a essas normas é imprescindível para a obediência ao preceito basilar de equilíbrio do gasto público, que, havendo uma gestão responsável, possibilitará na implantação de políticas públicas, que propiciarão o fornecimento de produtos e serviços públicos com o fim de melhorar a vida dos cidadãos.

1.1.1 A pré-história do Orçamento Público brasileiro

Historicamente, o Brasil passou por transformações em questões orçamentárias paralelamente às transições estruturais do Estado, desde a época do Brasil Colônia

até os dias atuais. Essas transformações foram iniciadas por meio de fatos populares, como, por exemplo, a Inconfidência Mineira (1785 a 1789), no Brasil Colônia, que tinha o objetivo de eliminar a cobrança de impostos atrasados, “a derrama”. Até a proclamação da Independência, em 1822, as questões financeiras do Estado eram tratadas de forma simples, preocupando-se apenas com previsões de entrada e saída de recursos, aproximando-se das estimativas absolutistas. Aliomar Baleeiro (1997) comenta que o primeiro orçamento brasileiro foi elaborado em 1830, para o exercício de 1831 a 1832, sob o amparo da Constituição de 1824.

A proclamação do sistema de governo Republicano no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1891, trouxe alterações importantes na distribuição de competências orçamentárias. Nesse momento, o Congresso Nacional (CN) ganhou a prerrogativa de elaborar o orçamento e de realizar a fiscalização de sua execução, por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que foi criado para realizar o controle prévio das contas do governo antes de apresentadas ao Congresso.

A partir desse novo sistema, a Câmara dos Deputados dispõe da prerrogativa de elaborar o orçamento público brasileiro. O Código de Contabilidade, editado em 1922, aprimorou regras contábeis e procedimentos orçamentários, atribuindo à Câmara dos Deputados a iniciativa em matéria de cunho orçamentário. Pelas palavras de Giacomoni (2017), efetivamente, a Câmara exercia meramente uma formalidade, haja vista que a peça orçamentária era, de fato, elaborada e executada pelo Poder Executivo.

1.1.2 A história

A Era Vargas foi um período na história do Brasil entre 1930 e 1945, em que compreendeu a segunda República e a terceira República (Estado Novo). Assim, após o governo provisório, foi aprovada a constituição de 1934, que definia o que viria pela frente: a centralização do poder nas mãos do governo federal. Isso culminou na transferência de competências antes atribuídas ao Poder Legislativo para o Poder Executivo. No que tange à área orçamentária não foi diferente, tendo uma maior importância nessa constituição, o que ensejou uma seção própria.

Nesse sentido, Macedo (2014) elencou as principais características da Constituição de 1934 na seara orçamentária: a) o orçamento continuou a ser competência privativa do Congresso Nacional; b) a elaboração da proposta orçamentária foi retomada ao Poder Executivo; c) não havia limitações de emendas

na peça orçamentária; d) implementação de percentual mínimo de 20% da renda dos impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos pelas três esferas de governo.

A centralização do poder de 1934 era apenas um ensaio, comparado à centralização de poderes que viria no Estado Novo (1937 a 1945). Em sequência, questões políticas provocaram um regime vigorosamente autoritário, iniciando o Estado Novo, originador da nova Constituição Federal, decretada em 10 de novembro de 1937. Sem sombra de dúvidas, uma constituição é o reflexo dos valores empregados por um Estado, que vai muito além da simples regulação de uma nação. Por isso, a Constituição de 1937 estampava o golpe e o momento autoritário em vigor no país. Nesse contexto, Arízio de Viana (1950) afirmou que a Constituição de 1937 não empregava a expressão Poder Executivo, mas utilizava a expressão Presidente da República, configurando em suprema autoridade do Estado, que promove a política legislativa de interesse nacional e administra o país.

Todo o poder concentrava-se no Presidente, cabendo a ele a elaboração, a fiscalização e a execução orçamentária. Pertencia às casas do Congresso a votação para aprovação das leis, conferindo liberdade para o Presidente agir como bem entendesse. Assim, o Presidente da República foi considerado a suprema autoridade do Estado, que promovia ou orientava a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país. Evidentemente que as regras orçamentárias seriam ajustadas à ditadura.

Os aspectos mais relevantes do Orçamento na Carta de 1937 foram abordados por Macedo (2014), como: a) criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, ligado à Presidência da República que deveria elaborar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do mesmo; b) O Orçamento seria votado pelas duas câmaras legislativas, Câmara dos Deputados e Conselho Federal; c) Se o Legislativo alterasse a proposta do DASP, o Presidente poderia descartar as dotações aprovadas pelo Parlamento; d) A Lei Máxima de 1937 deixou de prever como crime de responsabilidade do Presidente a hipótese de violação da lei orçamentária.

Um dos objetivos latentes dessa constituição era o controle político do parlamento. Mas, como as Câmaras não foram implantadas, não havia o que controlar, ficando nas mãos do Presidente da República o total poder sobre o Orçamento Público. Ainda, não havia a previsão de crime de responsabilidade do Presidente da República a possível violação da lei de orçamentos. Haja vista a não

atuação na prática do parlamento, ficando claro o propósito da Carta Magna, que era concentrar o poder sobre o orçamento nas mãos do chefe do Executivo, até o fim do Estado Novo.

A deposição de Getúlio do Estado Novo, em 1945, culminou com a promulgação da nova Constituição em 1946, passando o orçamento a ser executado de maneira convencional. Com alguns elementos da Carta de 1934 e com o processo orçamentário misto anterior: o Executivo voltou a elaborar o projeto de lei orçamentária; o Poder Legislativo o discutia, emendava caso fosse necessário e aprovava.

Assim, o parlamento voltou a ter a devida relevância no âmbito nacional e nas questões orçamentárias, possuindo a competência de julgar as contas do Presidente da República, sendo a este a responsabilização dos atos praticados que atentassem contra as leis orçamentárias. O TCU também resgatou a função de fiscalizar os gastos públicos, com prerrogativas mais claras e objetivas, assim como foi evidenciado na Constituição de 1946.

A Constituição de 1946 trouxe novidades, como os princípios do planejamento orçamentário, como exemplo, pode-se citar o Plano SALTE (1946 a 1951) e o Plano de Metas de JK (1956 a 1961). Sobre planejamento orçamentário, Rocha (2011) afirma que “a existência de mecanismos de planejamento foi uma característica marcante dessa Constituição, consoante se pode verificar pela adoção de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita”, reservando recursos obrigatórios mínimos aos planos de ações. Para auxiliar essa nova função de planejamento orçamentário, em 1962, foi criado o cargo de ministro extraordinário do planejamento.

Em 1964, o golpe militar foi instaurado no Brasil, com o intuito de apaziguar os conflitos que estavam ocorrendo na sociedade civil. Após o golpe, a centralização do controle e da execução orçamentária volta-se no Poder Executivo, sendo que essa função foi atribuída do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. A execução orçamentária no período da ditadura militar era similar ao que foi adotada na ditadura Vargas. Desta maneira, o Executivo elaborava e executava o orçamento, sem a necessidade de um poder fiscalizador que tivesse a faculdade de intervir os caminhos traçados pelo Presidente.

Naquele momento foi editada a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda em vigor, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaborar e controlar os

orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A mencionada Lei também padronizou o modelo orçamentário para os três níveis de governo, viabilizando a gestão dos procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental.

Um novo período autoritário acometeu o país. As constituições daquela época, Constituição de 1967 e a emenda de 1969, limitaram as prerrogativas do legislador, proibindo a iniciativa de leis ou a proposição de emendas que pudessem criar ou majorar despesas. A função do Poder Legislativo se reduzia a “aprovar projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento como guia”, comentou Giacomoni (2017, p. 44). Isso impossibilitava que emendas importantes na lei orçamentária fossem propostas pelos parlamentares.

Com o agravamento da crise econômica e o elevado aumento das pressões no campo político, foi evidente a impossibilidade da persistência do regime ditatorial, que chegou ao fim em 1985. Esse fato propiciou o surgimento de campanhas de conteúdo popular, como as eleições diretas para Presidente da República e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

1.1.3 Caminho para a modernidade

Em 1988, a Constituição Federal (CF88) foi elaborada com intensa participação popular. Tendo em vista que muitos países já seguiam a tendência de a sociedade participar mais no processo de definição das normas que a coletividade estaria sujeitada. Nela, o novo modelo orçamentário rompia plenamente com o modelo adotado pelos militares, em razão de ser necessária, naquele momento, a participação da sociedade, por meio da atuação de seus representantes eleitos para o Congresso Nacional no estabelecimento de contribuições mediante tributos. Ao garantir a legitimidade da arrecadação de receitas e, da mesma maneira, seria o meio de legitimar a execução dos gastos realizados pelo governo. Assim, pode-se afirmar que houve diversas inovações que foram introduzidas na área de orçamento e finanças públicas, as quais foram de grande valia para o novo ordenamento jurídico pátrio.

Dentre as inovações nela existentes, destacam-se as obrigações de o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo os projetos que se referem às leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe ainda comentar a competência

atribuída ao Poder Legislativo, que é aprovar ou não o orçamento proposto pelo Poder Executivo.

Os princípios gerais que orientaram os debates dos constituintes, da Comissão do Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte, foram três, como levantado por Rocha (2008): a) a continuidade e conclusão do processo de unificação orçamentária; b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na administração pública, mediante a criação de novos instrumentos orçamentários; c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo, na formulação e implementação do orçamento público.

Diante desse cenário, a CF88 trouxe um reforço na concepção que associa planejamento e orçamento, como itens interligados a um único sistema, qualificando uma ação programática de orçamento por meio das leis orçamentárias. A CF88 destacou a importância do orçamento público, isso é perceptível ao se verificar que esse assunto teve uma seção própria. Sendo a principal novidade a previsão de sistema orçamentário composto por 3 diferentes normas, as quais são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

1.1.4 Modernidade

Uma recente inovação relacionada à área orçamentária é a obrigatoriedade de execução do orçamento das emendas parlamentares individuais, configurando um orçamento impositivo. Historicamente, a proposta original de instituição do orçamento impositivo é da PEC nº 22 de 2000, que pretendia abranger na íntegra a programação da lei orçamentária. O orçamento impositivo já vigorava nas LDOs de 2014 (art. 52), 2015 (art. 56), 2016 (art. 64), 2017 (art. 68) e 2018 (art. 59) e na LOA de 2016 (§6º, do art. 4º), 2017 (§7º, do art. 4º) e 2018 (§6º, do art. 4º). Entretanto, sobre a abrangência da imposição do orçamento, Greggianin (2015) afirma que a aplicação das regras do orçamento impositivo refere-se apenas às programações das emendas parlamentares individuais, pois houve resistência política do Poder Executivo em contraposição a um modelo que abrangia a obrigatoriedade de execução para a peça orçamentária integralmente.

Em 2015, houve a aprovação da referida PEC, convertida na Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de Lei Orçamentária Anual, para a realização de emendas parlamentares individuais, e tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira

das programações de despesas correspondentes às emendas individuais correspondendo a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. De acordo com Scaff (2015), essa emenda constitucional ganhou a alcunha de orçamento impositivo à brasileira.

A outra inovação, que está sendo muito discutida, é o Novo Regime Fiscal que entrou em vigor com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como “Emenda do teto de gastos”. Essa emenda estabelece um teto de gastos para as despesas primárias da União, abrangendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, na forma de limites individualizados, sendo um para o Poder Executivo e quatorze para outros órgãos que estão fora de sua abrangência, considerando um limite temporal de 20 anos.

Particularmente, esses limites não incidem sobre certas despesas primárias, como as despesas autorizadas por créditos extraordinários ou derivadas de restos a pagar inscritos até o exercício de 2015, independentemente de seus objetos. Seguindo, nesse mesmo sentido, determinadas despesas como: transferências constitucionais, despesas decorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições e aumento de capital de empresa estatal não dependente, independentemente da forma de autorização.

Por meio desses comentários, percebe-se que, com a aprovação da emenda do teto de gastos, o Brasil passará 20 anos com investimentos congelados, tendo como referência as despesas realizadas no exercício anterior ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Esse limite de gastos provoca restrições na atuação do governo e na realização de políticas públicas, reduzindo o poder de gestão e alterando as características básicas do orçamento público.

1.2 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público tem uma singular relevância para a CF88, haja vista o disciplinamento dessa matéria em seção específica nos artigos 165 a 169. Esse destaque é imprescindível às democracias mais maduras, pois ressalta a inclusão das necessidades da sociedade na essência dos gastos públicos. Isso reflete as conquistas da sociedade que são crescentes a partir do amadurecimento da democracia e das instituições, possibilitando a criação de novos instrumentos de transparência e *accountability*. Por isso, é oportuno comentar algumas características básicas do orçamento público, como os princípios e os aspectos orçamentários.

O Orçamento Público é a manifestação do governo para atender as necessidades da população. É a ferramenta de planejamento do Estado que objetiva prever a arrecadação de receitas e a fixação de despesas, preocupando-se com o equilíbrio entre o arrecadado e o gasto. Os cidadãos são os acionistas do governo, eles são os aportadores de recursos, por meio do pagamento de tributos. Seguindo essa linha de raciocínio, Freire (2016) comenta que é dever do Estado retribuir esse financiamento por meio de políticas públicas que atendam os anseios da sociedade; garantindo o equilíbrio econômico como um meio para o progresso; e também o respeito às leis e às instituições possibilitando a legitimidade da execução orçamentária.

Assim, adentrando às características do Orçamento Público, Leite (2015) elucida que o orçamento pode ser dividido em quatro aspectos distintos: político, econômico, contábil e jurídico. Nesse momento, considerando que os aspectos econômicos do orçamento têm ligação com os aspectos macroeconômicos do orçamento, demonstrando como o Estado participa da economia, é importante uma análise acurada de cada um, como desenvolvido a seguir:

1.2.1 Aspecto Político

O processo orçamentário segue por amplas discussões até que seja aprovado, com o fim de realizar o planejamento e a execução das políticas públicas que atendam os interesses da população. Para Paludo (2009), o processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento adapta perspectivas e interesses conflitantes, que são resolvidos geralmente no âmbito da ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais.

No entendimento de Leite (2015, p. 53), o orçamento tem um aspecto político porque “sua elaboração reflete a execução do programa político partidário ou os anseios do governo que está no poder”. Admite, ainda, que os partidos políticos têm ideologias, objetivos e metas diversos, e é comum que, ao conquistar o poder, eles procurem executar ações que tenham como objetivo atender os anseios e ideologias por eles traçados. Isso demonstra como o orçamento trabalha como um instrumento para atingir essas políticas ideológicas específicas dos detentores de poder.

1.2.2 Aspecto Econômico

O Estado tem uma grande capacidade de intervir na economia por meio do orçamento público, que também tem um viés econômico. Grande parte dos recursos

de uma sociedade está nas mãos do Estado, por isso ele tem grande capacidade de intervir na economia e na sociedade injetando dinheiro em áreas distintas.

As políticas econômicas impactam diretamente a vida da população. As políticas macroeconômicas como a fixação e manutenção do salário mínimo, e a modificação da taxa de juros, são ações do governo que tem impacto direto na economia. Enquanto que a primeira provoca influência no nível de emprego da sociedade, impactando de maneira direta na economia. A segunda serve como medição da atividade financeira do país. Assim, as taxas de juros são responsáveis por várias transações que ocorrem dentro do país, a alteração do seu valor pode impactar diretamente o comportamento das pessoas quanto ao seu gasto, endividamento e planejamento da sua vida financeira.

Quanto às variáveis macroeconômicas, Paludo (2009, p.6) comenta que “tanto os incentivos microeconômicos e setoriais, quanto às variáveis macroeconômicas relativas ao nível de inflação, endividamento e emprego na economia são diretamente afetadas pela gestão orçamentária”. Os fatores citados dependem de distintas variáveis para medir qual política deve ser executada em diversos contextos ao longo do tempo.

1.2.3 Aspecto Jurídico

O aspecto jurídico compõe o orçamento público, pois observa o ordenamento jurídico pátrio como referencial para elaborar a lei orçamentária. Atualmente vivemos no que Leite (2015) chama de “democratização dos gastos públicos”, pois as despesas, antes de serem realizadas, dependem de prévia autorização do Congresso Nacional.

O orçamento tem força e caráter de lei, em que impõe regras, define limites a serem observados pelos agentes públicos no que se refere à arrecadação e à realização da despesa pública. Corroborando com essa ideia, o STF entende que o orçamento é considerado uma lei formal “que apenas prevê receitas e autoriza gasto, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras”. Não sendo uma norma abstrata e o seu conteúdo não veicula direitos.

1.2.4 Aspecto Contábil

O aspecto contábil do orçamento traz uma visão técnica, pois resume-se ao equilíbrio orçamentário. Observa-se regras técnicas praticadas pela ciência contábil, objetivando o equilíbrio entre receitas e despesas. O governo deve controlar seus gastos tendo como base suas receitas, aplicando o rigor das normas contábeis.

1.3 CLASSIFICAÇÕES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA

O Orçamento é a ferramenta de planejamento de todas as organizações, do setor público ou privado. Ele demonstra o fluxo de ingressos e de aplicações de recursos em determinado intervalo de tempo. Falando especificamente sobre a receita, ela é o fluxo de ingressos financeiros. A lei de orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as receitas de operações de crédito autorizadas legalmente.

No setor público, todas as receitas estão previstas na Lei de Orçamentos, incluindo as receitas arrecadadas provenientes de operações e crédito autorizadas em lei, mesmo que não previstas no Orçamento. O que a lei não define como receita orçamentária são os ingressos de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e no passivo financeiros, pois são ingressos extraorçamentários. Assim, Aparecido dos Santos e Camacho (2014, p. 87) comentam que a receita pública “pode ser entendida como ingressos de recursos que serão utilizados na cobertura das despesas, cuja finalidade é o suprimento das necessidades públicas e demandas da sociedade”.

Seguindo esse entendimento, Piscitelli e Timbó (2010, p. 138) argumentam que “Receita pública, em sentido amplo, caracteriza-se como um ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades”. Realizando uma análise dos Ingressos de Recursos Financeiros nos cofres públicos, quanto ao impacto da situação patrimonial líquida, a receita pode ser considerada efetiva ou não-efetiva, de acordo com os conceitos contábeis do MCASP 7ª edição (2016, p. 35, grifos nossos):

Receita Orçamentária Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidade de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes.

Receita Orçamentária Não Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes, como é o caso das operações de crédito.

Os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado são denominados de receitas públicas, em sentido amplo, pois são registradas como receitas orçamentárias, ao representarem disponibilidades de recursos financeiros para o erário. De outro lado, são chamados de ingressos extraorçamentários, quando se referem a entradas compensatórias. Mais especificamente, em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias.

Nesse momento, vale ressaltar a distinção entre ingressos extraorçamentários e receitas orçamentárias, com o propósito de minimizar qualquer dúvida sobre o assunto. Os Ingressos extraorçamentários são recursos financeiros que o Estado arrecada de caráter temporário, ou seja, o Estado é meramente um agente depositário. Por isso, a devolução desses recursos não se sujeita à autorização legislativa e, portanto, eles não integram a LOA. Como são ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, de um modo geral, não provocam reflexos no patrimônio líquido da entidade. Exemplificando, são ingressos extraorçamentários os depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), a emissão de moeda, e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiros da entidade.

Agora, as receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam, por meio de arrecadação, durante o exercício financeiro e que, por serem livres de contrapartidas, aumentam, conseqüentemente, o saldo financeiro da entidade. É por intermédio das receitas orçamentárias que o Estado executa as políticas públicas, para atender necessidades públicas e demandas da sociedade com programas e ações governamentais.

Essas receitas transitam pelo patrimônio do Poder Público, pertencem ao Estado e, comumente, são previstas na LOA, tendo em vista o princípio orçamentário da universalidade. Mesmo com ausência formal do registro dessa previsão, isso não lhes retira o caráter de orçamentárias. Classifica-se como receita orçamentária toda receita arrecadada que porventura represente ingressos financeiros orçamentários, inclusive se provenientes de operações de crédito, exceto: operações de crédito por antecipação de receita – ARO, emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Aprofundando no estudo da receita orçamentária, a classificação é de utilização obrigatória para todos os entes da federação. Assim, as receitas orçamentárias são classificadas de acordo com os seguintes critérios: natureza, fonte/destinação de recursos e indicador de resultado primário.

1.4 CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIA

A despesa orçamentária é a reunião de dispêndios executados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção de bens e serviços públicos prestados à sociedade. Aparecido dos Santos e Camacho (2014, p. 87) definem despesa pública como “todo esforço que a administração pública despense a fim de assegurar o bom

funcionamento da máquina administrativa”. É a LOA que fixa o montante da despesa pública autorizada para o período de um exercício financeiro.

Segundo Giacomoni (2017), tanto os dispêndios quanto os ingressos de recursos são definidos em orçamentários e extraorçamentários. O exercício financeiro é um período de tempo entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de um determinado ano, nele é estipulada a competência das receitas e das despesas realizadas

A receita é considerada realizada no momento de sua arrecadação. Já a despesa, no momento do empenho. Adentrando no âmbito da despesa, a despesa orçamentária é a transação que depende de autorização legislativa, por meio da consignação de dotação orçamentária, para ser realizada. A despesa extraorçamentária é aquela que não consta na LOA, incluindo as saídas de numerários decorrentes de depósitos, resgate de operações de crédito por antecipação de receita, pagamentos de restos a pagar e qualquer recurso transitório.

De acordo com a doutrina contábil corroborada no MCASP 7ª edição (2016, p. 69, grifos nossos), quanto ao impacto na situação patrimonial líquida, a despesa orçamentária pode ser classificada em:

- a. **Despesa Orçamentária Efetiva** - aquela que, em geral, o comprometimento do orçamento (empenho) não constitui o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente.
- b. **Despesa Orçamentária Não Efetiva** – aquela que, em geral, o comprometimento do orçamento (empenho) constitui o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente.

Diante da análise desse conceito, geralmente, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente. Contudo, há despesa corrente não efetiva, como, por exemplo, a despesa com adiantamentos e a aquisição de materiais para estoque, os quais são fatos permutativos. De outro lado, a despesa não efetiva comumente se enquadra como despesa de capital. Mas, há despesa de capital que é efetiva, como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por essa razão, são classificadas como despesa efetiva.

Ainda, a classificação da despesa pública pode ser analisada sob óticas diversas, como a institucional, funcional, por estrutura programática e por natureza. Assim, após a discussão das receitas e despesas públicas, iremos falar sobre o orçamento público. Todas as informações orçamentárias são transparentes ou existe algo sigiloso?

1.5 ORÇAMENTO: TUDO É TRANSPARENTE OU HÁ ALGO SIGILOSO?

A transparência dos atos governamentais é fundamental para a exercício da democracia. O cidadão tem o direito de ter acesso a informações públicas por intermédio de dois principais instrumentos: transparência ativa e passiva. Darbshire (2009) comenta que o primeiro ocorre quando as informações são divulgadas de forma espontânea; e o segundo - transparência passiva -, quando o requerente solicita alguma informação específica. O direito de acesso à informação possibilita o governo se tornar mais responsável e esse conceito não é antigo, segundo Banisar (2006).

A legislação que regula o direito de informação tem ganhado relevância global nos últimos anos, tendo em vista que o reconhecimento de que esse direito, além de fazer parte dos direitos humanos, ajuda a fomentar bons governos e, inclusive, o combate à corrupção. Assim, várias organizações de âmbito internacional têm estimulado a transparência governamental em diversos países. Uma organização muito relevante é a “*Open Government Partnership*”, criada em 2011, que disponibiliza em plataforma internacional a integração entre governo e sociedade, para que se tenha uma gestão mais transparente.

No Brasil, surgiu a Lei de Acesso à Informação (LAI), com o propósito de regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da CF88. A LAI trouxe dispositivos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de garantir o acesso a informações.

1.5.1 Transparência no Orçamento Público

Antes de iniciar o debate sobre a Transparência no Orçamento, é oportuno abordar o princípio constitucional da publicidade, o qual estipula que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Pelos entendimentos de Alexandrino e Paulo (2010), esse princípio tem dois aspectos de interpretação. Um refere-se ao princípio da publicidade oficial dos atos administrativos, sendo condição necessária para que certa norma tenha efeitos jurídicos. O outro, ao princípio da transparência, em que o poder público deve ser o mais transparente possível, para que a sociedade conheça as ações dos agentes públicos.

Em um dispositivo da CF88, no inciso XXXIII, do art. 5º, que trata sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, existe a determinação de que todos têm direito à informação. Pois, 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.

Esse dispositivo constitucional trouxe a previsão do direito à informação. Contudo, havia a necessidade de regulamentação para que o direito fosse efetivamente disponibilizado. Em sequência, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu como um dos marcos essenciais na política de transparência governamental brasileira. De acordo com Culau e Fortis (2006, p. 9), “a leitura dos dispositivos da LRF sobre transparência permite constatar que a sistemática adotada no Brasil de divulgação das informações encontra-se alinhada com as melhores práticas internacionais”.

No estudo da LRF, percebe-se a preocupação com a Transparência das finanças governamental. A LRF cita regras e procedimentos com o fim de auxiliar a elaboração e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, para se realizar a fiscalização e o controle. Tendo como objetivo possibilitar ao cidadão a avaliação da atuação da administração pública por meio dos relatórios e demonstrativos fiscais. 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.

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A partir da implementação da LRF, o governo vem elaborando relatórios sobre o acompanhamento do aspecto fiscal do orçamento, os quais são divulgados

bimestralmente, com informações da execução orçamentária e financeira. As determinações de publicidade e transparência na LRF objetivam garantir que a sociedade tenha acesso suficiente a dados da política fiscal do governo, para fomentar o exercício ao direito de fiscalizar a gestão das finanças públicas. Nesse sentido, Sacramento e Pinho (2009, p. 7) expõem que “a transparência na gestão fiscal da administração pública no Brasil, com o advento da LRF, foi bastante aprimorada”.

Com o passar dos anos e o avanço tecnológico, houve a necessidade de maior disponibilização de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal pela internet, daí que surge o Decreto nº 5.482/2005, formalizando a criação do Portal da Transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, como instrumento de disponibilizar dados e informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira da União e, ainda, cria os Portais da Transparência pública, em que os órgãos e instituições que utilizam de recursos públicos devem divulgar a execução desses recursos.

A publicação da Lei complementar nº 131/2009 trouxe um reforço à LRF, ressaltando a importância da temática ligada à transparência. Além de prevê a obrigatoriedade de três entes da federação disponibilizarem informações da execução orçamentária e financeira de forma detalhada, em tempo real e por meio eletrônico, ainda determinou a criação do Portal da Transparência Pública. Sem falar que obrigou os entes a disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações concernentes às suas receitas e despesas, proporcionando o acompanhamento das ações do governo pela sociedade.

Logo em seguida, em 2011, a LAI surgiu trazendo inovações no campo da transparência de informações do governo. Ela estabeleceu que o acesso à informação é regra geral e o sigilo, a exceção, haja vista que a transparência de informações públicas é o meio para exercer a democracia. De acordo com a lei, subordinam-se a ela a Administração direta e indireta de todos os poderes e entes federativos. Ainda, determina a sua aplicação também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos, seja diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

A LAI trouxe regramentos quanto ao acesso a informações e da sua divulgação, estabelecendo regras para o pedido de acesso a informações que não foram disponibilizadas espontaneamente, inclusive como fazer recursos, caso o acesso seja negado. Além disso, prevê casos de restrições de acesso à informação quando consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, sendo passíveis de classificação em ultrassecreto, secreto e reservada. Previu, também, a transparência ativa e a passiva dos atos governamentais, sua publicação representou um importante acontecimento para o fortalecimento das políticas sobre transparência pública no Brasil, inclusive na seara orçamentária.

Atualmente, além dos Portais da Transparência, temos alguns instrumentos que fomentam a transparência pública, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Custos (SIC) e o SIGA BRASIL, os quais evidenciam dados e informações públicas sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, tornando-as transparente.

1.5.2 Transparência “Versus” Sigilo No Orçamento Público

No âmbito da Transparência orçamentária, Culau e Fortis (2006) comentaram que a LRF cita documentos que são chamados de instrumentos de transparência da gestão fiscal: a) planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) prestações de contas e respectivos pareceres prévios; c) relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; e d) versões simplificadas desses documentos.

O PPA da União, para o período de 2016 a 2019, foi editado pelo Lei nº 13.249/2016, que prevê como uma de suas diretrizes “o aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na **transparência**, e no enfrentamento à corrupção” (grifo nosso). O PPA é o documento de maior destaque no campo do planejamento estratégico governamental, sendo de suma importância a previsão de uma diretriz ligada ao aperfeiçoamento da gestão pública com foco na transparência.

A LDO de 2018, Lei nº 13.473/2017, trouxe diversos dispositivos referente à Transparência, para apoiar no planejamento da gestão pública. Um desses dispositivos versa sobre a publicidade na elaboração e na aprovação dos orçamentos e determina que a elaboração e a aprovação dos projetos da Lei Orçamentária de 2018 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, promovendo-

se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

Serão divulgados nos respectivos sítios eletrônicos, pelo Poder Executivo, a execução orçamentária e financeira, inclusive de restos a pagar, com o detalhamento das ações e dos subtítulos, identificando a programação classificada com identificador de resultado primário 3 (RP 3), por unidade federativa, de forma regionalizada, por órgão, unidade orçamentária, função e subfunção, mensal e acumulada.

Ainda, serão divulgados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União, no sítio eletrônico de cada unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, o relatório de gestão, o relatório e o certificado de auditoria, o parecer do órgão de controle interno e o pronunciamento do Ministro de Estado supervisor, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente responsável pelas contas, integrantes das tomadas ou das prestações de contas, no prazo de até trinta dias após o seu envio ao referido Tribunal.

A LOA de 2018, Lei nº 13.587/2018, estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Nesse documento é expresso de forma transparente quanto se estima que o governo irá arrecadar no corrente ano e fixa como limite máximo de quanto se pode gastar, discriminando em três orçamentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas. Também autoriza a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito e emissão de títulos da dívida. A divulgação da LOA anualmente proporciona uma transparência das previsões de arrecadação e dispêndios do governo. Contudo, a linguagem técnica do Orçamento dificulta o entendimento daqueles que não conhecem os termos específicos empregados.

Na própria Lei de Acesso foi indicada a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. A LAI expressa que, na divulgação dessas informações, deverão constar, no mínimo, os “registros das despesas”.

Diante disso, as despesas públicas devem, em regra, ser divulgadas de forma ampla e sem restrições. A exceção a essa regra é para as despesas que estejam incluídas na proteção de sigilo, as quais tenham sua proteção consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, como determinado no art.

23 da LAI. Dentre outros motivos, as despesas sigilosas são salvaguardadas pelo segredo de Estado, para evitar pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional.

Seguindo nessa ideia, Matos (2008, p. 19) tece comentários sobre o montante das despesas classificadas como sigilosas no Brasil:

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.

Essa discussão vai além disso e surge a preocupação com o volume do total de recursos geridos por algumas unidades do Poder Executivo, sob a “égide do segredo”, sendo compreensível, haja vista que desvios e abusos podem ser realizados por agentes públicos que fazem a gestão de recursos amparados pelo sigilo. Diante disso, a proteção da divulgação de certas despesas do governo é necessária? Quais as razões para existir despesas sigilosas no Orçamento Público?

2 AS RAZÕES PARA A EXISTÊNCIA DE DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A despesa de caráter sigiloso¹ é uma modalidade de despesa pública que proporciona de forma satisfatória a eficiência e a eficácia do desenvolvimento das atividades de Inteligência, de Defesa, de Segurança, dentre outras. Essa modalidade de despesa faz parte do cotidiano da Administração Pública, haja vista que diversas instituições públicas se utilizam dessa técnica para a execução de despesas públicas.

Dentre essas instituições públicas, podemos destacar os órgãos essenciais da Presidência da República (PR), da Vice-Presidência da República (VPR), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF/MJ), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), das Forças Armadas (FA) - reunindo Exército, Marinha e Aeronáutica -, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), do Ministério da Fazenda (MF) e das Polícias Militares estaduais.

2.1 O QUE SÃO DESPESAS SIGILOSAS EM ORÇAMENTO PÚBLICO?

O conceito de “despesa de caráter sigiloso”, de acordo com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, é: “a despesa sigilosa envolve recursos financeiros, regulados em legislação específica, necessários ao desenvolvimento de ações de caráter sigiloso sob responsabilidade das Agências de Inteligência” (BRASIL, 2007). Esse conceito tem como referência a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, mas não quer dizer que esse conceito está restrito apenas a essa área.

Tradicionalmente, o termo secreto estava relacionado à Inteligência Militar quando se referia a medidas de salvaguarda de informações consideradas de interesse da segurança nacional. A recente história do Brasil, registrada pelo regime ditatorial militar entre os anos 60 e 80, deixou vestígios na memória da população que associou negativamente termos militares à repressão do governo militar.

Assim, para parte da sociedade, em especial aos que foram afetados pela repressão, o termo “secreto” tornou-se sinônimo de algo oculto e dissimulado, sem transparência e que acoberta ações ilegais. Nesse contexto, Matos (2008) fala sobre os motivos de se realizarem gastos sigilosos na época do regime militar, os quais:

¹ A “despesa de caráter sigiloso” também é chamada de “verba secreta”, frequentemente.

eram justificados por motivos de segurança nacional e estavam acobertados 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.

É muito comum os governos realizarem gastos sigilosos e os motivos são variados, desde despesas relacionadas a segredos militares, operações de guerra, serviços de Inteligência à segredos de propriedade intelectual. Esses motivos corroboram a justificativa dos gastos serem realizadas com certo grau de sigilo. Com o passar do tempo, soberanos, chefes de Estado e autoridades em diferentes regimes têm utilizado recursos públicos discricionariamente sem que a população tenha ciência desses gastos. Os argumentos utilizados para o sigilo é o de que o interesse público ou a Segurança Nacional o exige.

Algumas ações realizadas pelo Estado necessitam utilizar a prerrogativa do segredo governamental. Dessa forma, Mello (2008) fala dos gastos secretos. É perceptível que o termo “segredo” carrega em seu bojo a ideia de ser algo oculto, escondido, invisível e intocável. Contudo, as despesas de caráter sigiloso têm um grau de sigilo mitigado quando o assunto é controle da aplicação dos recursos públicos².

Nesse sentido, é relevante comentar a importância que o Decreto-Lei nº 200/1967 tratou os assuntos considerados de caráter sigiloso. Pois, obrigou os órgãos do serviço público a responder às consultas feitas por qualquer cidadão, desde que relacionadas com seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição, à exceção dos assuntos de caráter sigiloso, aí incluídas as despesas de caráter sigiloso.

Nas palavras de Nonato (2017), “até 2011, com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), não havia na legislação brasileira definição objetiva e clara do que era segredo de Estado”. Mas existia o indicativo, como pode ser observado no art. 5º, inciso XXXIII, da CF88, em que há a ressalva de que o direito de acesso à informação pública é relativizado quando o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Ainda, o termo “despesa de caráter sigiloso” foi uma inovação trazida pelo

² Tendo em vista a importância desse assunto, teremos um capítulo exclusivo sobre *accountability* das despesas sigilosas, em que abordar-se-á aspectos do controle e da prestação de contas dessa modalidade de despesas.

Decreto nº 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional.

O Decreto nº 93.872 possibilita a concessão de suprimento de fundos em casos específicos. O suprimento é uma modalidade de despesa que não pode ser realizada no processo normal de aplicação e pode ser processado em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento. As despesas com suprimento de fundos serão efetivadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

O suprimento de fundos é uma das formas de se realizar despesa pública em caráter sigiloso, haja vista ser uma modalidade de despesa em regime de exceção. De outro lado, também existe a possibilidade de se realizar despesa pública de caráter sigiloso pelo processo normal de aplicação, esse assunto será abordado detalhadamente na seção sobre as principais despesas sigilosas no orçamento federal brasileiro, neste capítulo.

Em sequência, para preencher a lacuna que faltava, quanto à definição do que seja despesa de caráter sigiloso, a LAI expôs que a informação sigilosa é aquela sujeita temporariamente à restrição de acesso público, tendo em vista ser imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado. No art. 23, a LAI evidenciou que as informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são as que, caso houvesse ampla divulgação, poderiam:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Após essa definição expressa na LAI, ficou mais claro identificar quais despesas públicas são consideradas de caráter sigiloso e, por isso, necessitarem de um tratamento diferenciado. Na leitura da LAI, interpreta-se que se a publicação de informações ocasionar algum dos casos expressos nos oito incisos,

consequentemente as referidas informações são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, inclusive as informações no âmbito das despesas públicas.

Por conseguinte, as despesas públicas, de uma forma geral, têm regras próprias de reconhecimento, mensuração, apresentação e evidenciação. Nessa perspectiva, as despesas de caráter sigiloso, especificamente, também possuem peculiaridades de reconhecimento, mensuração, apresentação e evidenciação, tendo em vista que possui características de informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

2.2 COMO SÃO AUTORIZADAS AS DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL?

Na confecção do Orçamento Público, as receitas são estimadas e as despesas públicas são fixadas por meio de autorização legislativa. Para que haja a realização de receitas e despesas, há necessidade de autorização por meio de lei, pois a Administração Pública só pode fazer o que está determinado em lei, como expressa o princípio constitucional da legalidade do art. 37 da CF88. E essa determinação não poderia ser diferente com as despesas de caráter sigiloso, pois elas também devem obedecer ao princípio da legalidade administrativa.

Além do princípio constitucional da legalidade, os princípios orçamentários trazem regras próprias que norteiam a realização do orçamento público. Nesse momento, para um melhor entendimento das regras orçamentárias, é relevante conectar os princípios orçamentários da legalidade, universalidade e transparência. O princípio da legalidade orçamentária não é muito diferente do da legalidade administrativa, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar. No art. 165 da CF88, foi estabelecida a obrigatoriedade de formalização legal das leis orçamentárias, haja vista a necessidade de autorização legislativa para a execução do orçamento.

Assim, *a priori*, qualquer ente da federação só pode arrecadar receitas e executar despesas públicas após a autorização legislativa. Não sendo permitida a execução de despesas sem previsão legal, inclusive as despesas de caráter sigiloso, como comentado por Matos (2008). O princípio da universalidade determina que na LOA de cada ente da federação deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, como estabelecido no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e

normatizado pelo §5º do art. 165 da CF88. Por meio desse princípio, deve conter na LOA todas as receitas e despesas, sem exceção.

Por fim, o princípio da Transparência também é aplicado ao orçamento público, como evidenciado nas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, as quais determinam ao governo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa públicas. Os três princípios orçamentários citados, legalidade, universalidade e transparência, juntos demonstram como receitas e despesas devem ser tratadas no orçamento público brasileiro, contribuindo para que o cidadão possa conhecer os dispêndios globais do governo e, assim, fomentando a instrumentalização do controle social.

Inicialmente, o Congresso Nacional não votava dotações orçamentárias de caráter sigiloso, ou seja, não havia autorização legislativa para a realização de despesas de caráter sigiloso, considerando-se que as despesas que eram aprovadas estavam englobadas no orçamento como despesas sem nenhum teor de sigilo. Sendo perceptível o descumprimento dos princípios orçamentários e de determinações legais, fundamentando-se no arcabouço normativo que abrange a referida matéria.

Porém, as unidades orçamentárias destacavam do orçamento as importâncias para serem aplicadas nessas condições, conforme enuncia o art. 86 do Decreto-Lei nº 200/1967, em que “a movimentação de créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente”. Esse procedimento vigorou até os primeiros anos após os governos militares, sendo destacados das seguintes rubricas “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” ou “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, ao menos até 1992, mesmo com a vigência da CF88 (MATOS, 2008).

A unidade gestora criava recursos orçamentários para essas despesas quando percebia que algum item deveria ser protegido do conhecimento público, por meio do sigilo. Tal ação era convergente com os costumes da época, obedecia-se a necessidade de autorização legislativa para a realização de despesas públicas, de forma geral. Mas, essa ação violava a determinação legal quando o assunto era autorização de despesas de caráter sigiloso.

Posteriormente, em auditoria realizada pelo TCU, que resultou na Decisão TCU nº 52/1999, foi constatado que não havia item orçamentário para contemplar as

despesas sigilosas de algumas unidades gestoras. No voto do relator da referida Decisão consta que os órgãos governamentais só podem realizar despesas sigilosas se forem contemplados com dotações orçamentárias específicas para essa finalidade.

Naqueles moldes, a LOA era aprovada sem que os parlamentares pudessem identificar com clareza as autorizações implícitas para a realização de despesas consideradas sigilosas, uma vez que estavam embutidas em "Serviços de Terceiros", provocando margem "a questionamentos posteriores, muitas vezes dirigidos ao próprio TCU, 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".

Em função disso, naquele julgamento, 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 desse momento que as Leis Orçamentárias Anuais começaram a contemplar dotações específicas de despesas de caráter sigiloso para que determinados órgãos, como os responsáveis pela segurança da sociedade e do Estado, executassem essas despesas. A classificação de despesas sigilosas é autorizada pelo Congresso Nacional ao aprovar o Orçamento Geral da União (OGU). Dessa forma, não há o que se discutir sobre despesas sigilosas sem que o Parlamento as autorize.

Fundamentado nas competências para examinar as contas apresentadas pela Presidência da República e para acompanhar a execução do orçamento e a fiscalização orçamentária no âmbito da União, o TCU encaminhou a Decisão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, para que **o parlamento também autorizasse as despesas de caráter sigiloso na aprovação do OGU com item específico de acordo com suas peculiaridades.**

Para que a Decisão do TCU fosse obedecida, o tratamento dessa matéria foi positivado no art. 158 do Regimento Interno do TCU (RITCU) de 2015, expressando que "os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa". Ressalta-se que o teor dessa redação do dispositivo regimental se mantém desde a Resolução TCU nº 155/2002, que aprovou o RITCU com base na nova Lei Orgânica do Tribunal. Portanto, ela contemplou a necessidade de se verificar

se o Congresso Nacional aprovou dotação orçamentária específica para a execução de despesas sigilosas pelo órgão e o valor que a estabeleceu.

A partir de 1993, a LDO estabeleceu os parâmetros para a destinação de recursos orçamentários para a execução de despesas de caráter sigiloso. A destinação de recursos públicos para ações de caráter sigiloso é vedada, mas se o Poder Legislativo autorizar esse tipo de despesa aos órgãos ou entidades cujas normas de criação estabelecem competência para desenvolver atividades nas áreas de segurança da sociedade e do Estado. Por meio desse entendimento, poderíamos averiguar as autorizações de despesas de caráter sigiloso nas recentes LOA's, com o fim de identificar quais instituições tiveram autorização para a execução desse tipo de despesa. Ainda, poderíamos confrontar na legislação de criação de cada órgão, se ele tem a competência para desenvolver atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado.

Considerando o fato de que as despesas de caráter sigiloso terem que ter autorização legislativa, foi criado um item próprio para essa finalidade, chamada de ação orçamentária, inicialmente "2950 - Desenvolvimento de Ações de Caráter Sigiloso". Mas, atualmente, é a ação orçamentária "2866 - Ações de Caráter Sigiloso". É oportuno comentar que não é apenas essa ação orçamentária que indica os recursos aplicados sob sigilo.

De acordo com Nonato (2017), "são duas as ações em que a denominação expõe a necessidade de sigilo: 2866 - Ações de Caráter Sigiloso e a 2720 - Ações de Caráter Sigiloso na Área de Segurança Pública (utilizada até o exercício de 2012)". Ainda, há que se considerar outras duas ações que, apesar de sua denominação não possuir referência ao sigilo, carecem desse tratamento: 2684 - Ações de Inteligência e a 214A - Ações de Inteligência voltadas a realização de Grandes Eventos.

E, finalmente, para ter despesas contempladas com dotações orçamentárias classificadas como sigilosas, o órgão ou entidade deve ter como pré-condição o tratamento de assuntos que, por sua essência, necessitem de proteção sob o véu do sigilo.

Nesse sentido, a partir de 1993, o parlamento federal passou a alocar recursos para despesas de caráter sigiloso em rubrica própria no orçamento, assim como previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias em sequência até então. As

autorizações orçamentárias para despesas de caráter sigiloso são apresentadas por Matos (2008) em seu estudo, compreendendo o intervalo temporal de 1993 a 2008³.

De acordo com a tabela apresentada no Anexo A, percebe-se que nos exercícios de 2006 a 2008 apenas o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, a Receita Federal e a Polícia Federal foram contemplados com dotações orçamentárias para despesas de caráter sigiloso. Ressalta-se que relevantes órgãos do Poder Executivo, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Gabinete da Presidência da República (GPR), os quais são continuamente questionados sobre o volume de recursos alocados na rubrica sob sigilo, não tiveram previsão orçamentária para esse tipo específico de despesa orçamentária nesses três exercícios financeiros.

Analisando mais a fundo os dados da tabela do Anexo A, as dotações aprovadas pelo Congresso Nacional para despesas de caráter sigiloso tiveram crescimento em quatro momentos distintos entre 1994 e 2000, duplicando de 2000 para 2001, e quase duplicou novamente de 2001 para 2002. Mantendo-se no nível dos R\$ 10 milhões aproximadamente, oscilando até restabelecer os R\$ 14 milhões, de 2002 até 2008.

Contudo, a tabela não inclui, por não constarem das Leis Orçamentárias Anuais, os valores gastos pela ABIN e pelo GPR em alguns exercícios, órgãos esses que certamente realizaram despesas de caráter sigiloso. O GPR, a partir de 2000, não mais solicitou autorização orçamentária para seus gastos sigilosos e a ABIN seguiu na mesma ideia em exercícios intercalados. Assim, a partir de 2006, as LOA's não foram mais contempladas com recursos orçamentários para esse tipo específico de despesa.

Nesse momento, é importante realizar um adendo sobre a **execução de despesas de caráter sigiloso por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF)**, comumente chamado de cartão corporativo. Por meio dessa ferramenta, utilizada para despesas feitas por meio de suprimento de fundos, gestores públicos vêm executando despesas de caráter sigiloso com base no dispositivo do art. 45, inciso II, do Decreto nº 93.872/1986, em que autoriza a realização de despesas de caráter sigiloso por meio de suprimento de fundos.

³ Matos (2008) apresentou o total de autorizações orçamentárias para despesas sigilosas, compreendendo o período de 1993 a 2008, vide ANEXO A – partes 1 e 2.

Entretanto, o referido decreto, que trata sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, não autoriza a realização de despesas de caráter sigiloso e nem pode fazê-lo. Pois essa é uma competência constitucional do Congresso Nacional.

Dessa forma, apenas os órgãos contemplados em seus orçamentos com dotações específicas para essa finalidade pelo parlamento podem se utilizar do CPGF para a execução de despesas sigilosas, assim como ocorre normalmente com a execução da despesa pública.

2.3 AS PRINCIPAIS DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO FEDERAL

BRASILEIRO

Para apresentar as principais despesas sigilosas no Orçamento Público Federal, utilizaremos três critérios distintos desenvolvidos por Nonato (2017), os quais são: classificação pela Natureza de Despesa Detalhada (NDD); classificação pela Ação Orçamentária; e dados registrados como “Informações protegidas por sigilo” no Portal da Transparência do Governo Federal.

É evidente que os três critérios citados não esgotam outras possibilidades que possam existir na execução de despesas de caráter sigiloso. Assim, utilizaremos os três critérios mais comuns na classificação dos gastos sigilosos, de acordo com as informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal e no SIGA Brasil. Em contraponto a essa ideia, Nonato (2017, p. 9) afirma que “no que tange à identificação das características dos gastos sigilosos no âmbito da Administração Pública Federal, percebe-se que não há um padrão de utilização desses recursos entre os órgãos orçamentários federais”.

2.3.1 Classificação pela Natureza de Despesa Detalhada (NDD)

De acordo com Giacomoni (2017), a classificação segundo a natureza da despesa está organizada por categoria econômica, grupos, modalidades de aplicação e elementos. Com o propósito de identificar a execução orçamentária sigilosa, há que se considerar o detalhamento do subelemento da despesa, formando o que se denomina de Natureza de Despesa Detalhada. Seguindo os estudos de Nonato (2017), ele utilizou apenas a NDD da modalidade de aplicação 90, tendo em vista que agrega as despesas de aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos critérios a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes do orçamento fiscal ou da seguridade social, no âmbito da mesma esfera de governo.

As NDD identificadas como sigilosas somam-se em seis tipos distintos, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), utilizando o comando “>CONNATDOF”, como comentado por Nonato (2017):

3390.30.52 - Material de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com material de consumo;

3390.36.24 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de pessoas físicas;

3390.39.42 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de pessoas jurídicas;

3390.33.11 - Serviços de Transporte de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de transportes, como a aquisição de passagens;

3390.14.18 - Diárias de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com pagamento de diárias;

4490.52.49 - Equipamento e Material Sigiloso e Reservado: despesa de capital com aquisição de material permanente.

As características da nomenclatura das NDD's conectam com a previsão da LAI, que determina que a informação em poder dos órgãos e entidades públicas poderá ser classificada nos graus de sigilo em ultrassecreta, secreta ou reservada, considerando a imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado.

A classificação de informação em certo grau de sigilo deve ser feita observando o interesse público em relação à informação e utilizando-se do critério menos restritivo possível. Há que se considerar a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado ao disponibilizar pública essa informação, e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final de restrição. A informação será pública ao final do prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final.

Conhecer os prazos máximos de restrição de acesso à informação e a competência para classificação das informações sigilosas são imprescindíveis para se realizar análise entre as nomenclaturas das naturezas de despesa com os graus de sigilo expostos na LAI. Nonato (2017) compilou os prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo em sua pesquisa⁴.

O autor do quadro evidenciou que uma mesma classificação orçamentária é considerada secreta ou reservada, como a NDD 3390.39.42 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado. Essa dualidade pode comprometer um controle diferenciado dos graus de sigilo das informações classificadas, que são distintas tanto em relação

⁴ A compilação do prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo realizada por Nonato (2017) é apresentada no quadro do ANEXO B.

ao prazo de restrição de acesso, quanto pela competência da autoridade que classificam as informações.

Ainda, nas palavras de Nonato (2017, p. 11), “a denominação Equipamentos e Material Sigiloso e Reservado da NDD 4490.52.49 está errada, pois sigilo é gênero do qual reservado é espécie”. Nesse entendimento, a denominação mais coerente seria Equipamentos e Material Secreto e Reservado, como é evidente nas demais NDD’s com algum grau de sigilo apresentadas anteriormente.

Apresentaremos uma tabela que especifica as despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa (NDD), correspondente ao período 2012 a 2018, no Apêndice A. Destaca-se que, em geral, as tabelas deste trabalho consideram o montante de despesas liquidadas, digo, evidenciam o estágio da despesa em que se reconhece a obrigação de pagamento após a verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos que comprovem o cumprimento das obrigações pelos credores.

Analisando o recorte temporal, nota-se que, entre 2011 e 2013 houve um crescimento na utilização de valores de despesas sigilosas liquidadas; em 2014 houve uma queda na utilização desses recursos; em 2015 retomou o crescimento; em 2016 mais uma queda pouco significativa; em 2017 reconquistou o crescimento. Pela análise horizontal, considerando o ano inicial e final, 2011 a 2017, houve uma elevação de 26,18% na utilização de despesas sigilosas por NDD.

Após análise das despesas liquidadas sigilosas por NDD, é oportuno, nesse momento, citar os órgãos orçamentários que se utilizam de despesas com a NDD consideradas sigilosas. Saliencia-se que um órgão orçamentário também pode ser chamado de órgão superior, necessariamente ele não corresponde a uma estrutura administrativa, podendo ser constituído como um fundo.

Os órgãos orçamentários são: Departamento da Polícia Federal, Presidência da República, Comando do Exército, Ministério da Defesa, Ministério da Integração Nacional, Justiça Eleitoral, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Comando da Marinha, Comando da Aeronáutica, Ministério da Fazenda, Fundo Constitucional do Distrito Federal, Comando da Marinha – Fundo Naval, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade fim da Polícia Federal, Casa da Moeda do Brasil, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Centro Nacional de

Tecnologia Eletrônica Avançada S/A, Fundo do Exército, dentre outros órgãos orçamentários⁵.

Outra análise informacional possível de se realizar é quanto às funções orçamentárias, investigando quais funções utilizaram de recursos sigilosos, considerando a NDD. A função é “representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público”, segundo o MCASP 7ª edição (2016, p. 72). Nesse sentido, as despesas sigilosas liquidadas por função serão evidenciadas na próxima seção, apresentando a magnitude de despesas de caráter sigiloso de acordo com a função de governo.

2.3.2 Classificação pela Ação Orçamentária

Para a compreensão do que seja ação orçamentária, imperioso se faz comentar que a ação do governo está estruturada em programas que orientam à consecução de objetivos estratégicos estipulados no PPA para realização em quatro anos. Cada ente da federação estabelecerá, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, obedecendo-se aos conceitos e determinações nela contidas, segundo o art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999. Assim, todos os entes da federação devem estruturar seus trabalhos por programas e ações, estabelecendo seus programas e ações seguindo os ditames da referida Portaria.

O programa é a ferramenta que organiza a atuação do governo que articula um conjunto de ações que convergem para a realização de um objetivo comum prefixado, com o propósito de solucionar um problema ou atender uma determinada necessidade ou demanda social. O Orçamento da União está estruturado em programas, em que estão ligados às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, detalhando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela concretização da ação.

As ações orçamentárias, de acordo com suas características, podem ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais. A atividade é uma ferramenta que auxilia para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente. O projeto é utilizado para a realização do objeto de um programa, reunindo um conjunto de

⁵ Na próxima seção, apresentaremos a magnitude das despesas de caráter sigiloso, detalhando os órgãos orçamentários acima.

operações limitadas no tempo, resultando em um produto para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Já a operação especial é um conjunto de despesas que não contribui nem para a manutenção, nem para a expansão, nem para o aperfeiçoamento das ações do governo, pois não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

No contexto das despesas de caráter sigiloso, há duas ações que a denominação expressa a necessidade de sigilo, são elas: “2866 - Ações de caráter Sigiloso” e a “2720 - Ações de caráter Sigiloso na área de Segurança Pública” (operacionalizada até o exercício financeiro de 2012). De outro lado, mesmo não possuindo indicativo de sigilo em sua denominação, as ações orçamentárias: “2684 - Ações de Inteligência” e “214A - Ações de Inteligência voltadas à realização de Grandes Eventos” possuem características similares às duas ações anteriores. Apesar de a identificação delas como sigilosas não ser de forma direta pela sua denominação, mas são de forma indutiva, haja vista a essência das atividades realizadas nessas duas últimas ações orçamentárias.

As citadas ações são consideradas atividades, digo, elas são ferramentas de programação para o alcance de objetivos de um dado programa, relacionando operações que são executadas de forma contínua e permanente, resultando em produtos imprescindíveis à manutenção da ação governamental. Ainda, sobre as ações orçamentárias, um fato relevante a ser observado é que elas, mesmo sendo sigilosas, são publicadas nas Leis Orçamentárias Anuais, sendo aprovadas pelo Congresso Nacional e disponibilizadas na *internet* para acesso público, sendo possível conhecer os quantitativos aprovados para cada ação orçamentária, como é feito na tabela do Apêndice B.

Com o intuito de ampliar a forma de visualização das despesas de caráter sigiloso, utilizando o critério “ação orçamentária”, a seguir iremos apresentar as despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa nas ações citadas acima: 2866, 2720, 2684 e 214A. Distintamente da tabela citada anteriormente, que se refere à autorização orçamentária nas ações respectivas, a próxima tabela refere-se à execução da despesa, dessa forma, ao se realizar uma comparação do total de cada ação das duas tabelas, percebe-se que os totais são distintos, conforme Apêndice C.

Nesse sentido, certas informações da execução das ações orçamentárias podem ser encontradas no Portal da Transparência disponibilizado pelo Poder

Executivo Federal, plataforma administrada pelo atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. De acordo com Nonato (2017),

Qualquer pessoa pode acessar, por exemplo, o total executado por ação em determinado exercício financeiro, mas as especificidades da execução orçamentária estão protegidas por sigilo, em que pese ser possível identificar o favorecido dos recursos da ação sigilosa em certas situações.

Assim, de forma ilustrativa, apresentaremos uma tela do Portal da Transparência do Governo Federal, evidenciando os valores executados na Ação 2866 – Ação de caráter sigiloso. Uma forma de se pesquisar no site ações orçamentárias é a seguinte: na barra de ferramentas, selecionando: “Consultas detalhadas” > “Execução de despesas públicas” > “Por programa/Ação orçamentária”⁶.

Ao selecionar a opção, é disponibilizada uma tabela de dados evidenciando informações da execução orçamentária e financeira dos pagamentos do governo federal de todos os órgãos e entidades públicas. Após utilizar o filtro com a “Ação de caráter sigiloso – 2866”, o Portal disponibiliza os valores executados naquela ação por órgãos e entidades públicas no período de reporte. Ao se analisar a fundo, é possível conhecer algumas peculiaridades de cada pagamento realizado clicando no item “detalhar”⁷.

No detalhamento, é possível conhecer a data do pagamento, o localizador do gasto, a fase da despesa, a espécie, o favorecido, a unidade da federação do favorecido, o valor, a unidade gestora, o órgão e o órgão superior. Quando a despesa tem caráter sigiloso, algumas informações são suprimidas para preservar a segurança da informação, com a seguinte especificação: “Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação vigente”⁸.

Até o primeiro semestre de 2018, o Portal da Transparência disponibilizava mais dados sobre os pagamentos realizados com informações sigilosas. Após esse momento, o Portal da Transparência foi reformulado e trouxe um novo *layout*, com outras funcionalidades e filtros. Analisando, é perceptível que alguns dados de informações sigilosas são suprimidos e outros são disponibilizados ostensivamente. Visto que há dados sigilosos e, por esse motivo, são protegidos por legislação

⁶ A tela do Portal da Transparência é apresentada na Figura do Anexo C.

⁷ O detalhamento da pesquisa é apresentado na tela do Portal da Transparência na Figura do Anexo D.

⁸ Os dados e as informações do detalhamento do documento de pagamento são apresentados no Anexo E.

específica, com o intuito de garantir a salvaguarda da sociedade e do Estado, não deveriam disponibilizar ostensivamente ao acesso público nenhum dado desse tipo de despesa. Pois, isso é um contrassenso e conflita com dispositivos legais que protegem informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, sendo preocupante o fato de informações de pessoas físicas e jurídicas que desenvolveram trabalhos nessa área estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.

2.3.3 Dados registrados como “Informações protegidas por sigilo nos termos da legislação vigente” no Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência do Governo Federal foi uma criação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, lançado em 2004, sendo um site de acesso livre ao cidadão para a busca de informações sobre a utilização do dinheiro público, sem falar da instrução sobre assuntos ligados à gestão da coisa pública no Brasil. Essa ferramenta vem ganhando novos recursos, aumentando a oferta de dados a cada ano e se consolidando como relevante instrumento de controle social.

As demandas e as obrigações relacionadas à transparência cresceram, o que exigiu novas funcionalidades do site e provocou a reestruturação do Portal. Assim, fruto desse trabalho, o Governo Federal lançou em 2018 o novo Portal da Transparência. O novo site trouxe novidades, como: formas distintas de apresentação dos dados, mecanismos de busca integrado e intuitivo, melhor usabilidade, mais recursos gráficos, integração com redes sociais, maior e melhor oferta de dados abertos, adequação a plataformas móveis e maior interatividade. Tudo isso permite ao cidadão, de forma mais eficiente, assegurar e fiscalizar a boa gestão da aplicação dos recursos públicos no âmbito federal.

Com o objetivo de analisarmos de forma detalhada as informações protegidas por sigilo disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal, utilizaremos o critério de análise das despesas de caráter sigiloso sugerido por Nonato (2017), com o propósito de se realizar consultas dos gastos executados por órgãos e entidades públicas que estão disponibilizados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Esse critério de análise é outra forma de se conhecer a execução de despesas públicas do governo federal, por meio de consultas no Portal da Transparência, que também disponibiliza informações de despesas de caráter sigiloso. Ressalta-se que

a realização de consultas de informações disponibilizadas naquele Portal é complexa, uma vez que os filtros de consulta têm limitações.

O Portal da Transparência reúne informações apenas no âmbito do Poder Executivo Federal, mesmo havendo execução de despesas sigilosas em órgãos do Poder Judiciário, como evidenciado no item 2.3.3. Segundo o estudo de Nonato (2017), para se realizar a pesquisa no Portal da Transparência, deve-se seguir os seguintes passos:

Apenas se alcança o resultado pretendido de forma indireta, como, por exemplo, utilizando as “Consultas Temáticas”, marcando a opção “Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF”, por Órgão. O resultado gerado disponibiliza uma lista por “Órgão Superior”. Ao se clicar em determinado órgão, a plataforma gera uma lista com Unidades Orçamentárias (UO) vinculadas a ele. Para se ter acesso aos dados sigilosos, deve-se escolher uma UO e, em seguida, uma Unidade Gestora (UG) vinculada à UO. Somente após a execução de todos os procedimentos anteriores, o portal gerará o total de despesas sigilosas com a seguinte marcação: “Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado”, se o órgão, UO e UG utilizarem tais despesas.

Nesse estudo, o Portal da Transparência do Governo Federal possuía um *layout* distinto do atual. Aproximadamente no meio do ano de 2018, o Portal teve sua plataforma atualizada, tendo alterações em suas funcionalidades, filtros e forma de disponibilização de dados e informações. Dessa forma, o texto citado traz uma expressão da realidade daquele momento, em 2017. Na atualidade, houve algumas modificações estruturais que iremos abordar aqui. Essas modificações tiveram como propósito deixar o Portal mais claro, acessível e inteligível aos cidadãos, para fomentar a promoção do controle social.

O novo Portal da Transparência disponibiliza informações no âmbito do poder executivo federal, disponibilizando dados e informações sobre assuntos transversais e que estejam relacionados à função da maioria desses órgãos e entidades. O Portal possibilita o detalhamento e transparência às informações, tanto para a compreensão do cidadão, quanto para o cumprimento de determinações legais. Dentro dessa amplitude, são disponibilizados dados sobre: Orçamento Anual, Receitas Públicas, Despesas Públicas, Recursos transferidos, Gastos por cartão de pagamento, Áreas de atuação do governo, Programas de governo, Benefícios aos cidadãos, Programas e ações orçamentárias, Emendas parlamentares, Órgãos do governo, Servidores públicos, Viagens a serviço, Imóveis funcionais, Licitações, Contratações, Convênios e outros acordos, Sanções, dentre outros dados.

As informações disponibilizadas pelo Portal da Transparência abrangem dados relacionados ao Poder Executivo Federal. De outro lado, informações sobre receitas, despesas, servidores, gastos com cartão de pagamentos e quaisquer outras dos demais Poderes, como Legislativo e Judiciário, que não tenham nenhuma relação com o Executivo Federal não estão disponíveis na plataforma. Mas há *links* de sites de outros poderes pela Rede de Transparência ou pela busca do Portal específico. Da mesma forma, são as informações das demais esferas de poder, como estadual, distrital e municipal, que não têm nenhuma relação com o Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, o Portal disponibiliza diversas informações no âmbito do Poder Executivo Federal que envolvem a utilização de recursos públicos federais. De forma ampla, todas essas informações estão no Portal, inclusive o detalhamento de informações, que evidencia o favorecido, valor, data, tipo de produto e serviço fornecido, licitação, natureza da despesa, empenho, dentre outras informações relacionadas à execução da despesa pública. Exceção a essa regra é o detalhamento das informações de despesas de caráter sigiloso, pois estão protegidas por dispositivos legais e, por isso, tem acesso restrito. Sobre o detalhamento de informações protegidas, o novo Portal da Transparência explica que (2018):

Não são detalhadas no Portal informações para as quais tenham sido definidas, pelo órgão responsável pelo dado, regras de restrição de acesso justificadas mediante sigilo ou classificação, conforme disposto nos artigos 22, 23 e 24 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Essa proteção é necessária em várias situações, como, por exemplo, servidores em viagem para uma operação sigilosa de combate à corrupção.

Outra questão é o caráter muito específico das informações disponibilizadas. O Portal apresenta informações sobre assuntos transversais aos órgãos do Poder Executivo Federal, ou seja, assuntos ligados à função da maioria dos órgãos da estrutura. Além do mais, o Portal exhibe informações em grau de detalhamento relevante à transparência, com o intuito de ofertar ao cidadão uma melhor compreensão e cumprir com as determinações legais de transparência pública. É por isso que assuntos muito específicos de um determinado órgão ou dados em um certo grau de detalhamento operacional podem não ser disponibilizados pelo Portal e devem ser publicados pelos próprios órgãos responsáveis. Entretanto, o Portal auxilia na busca de informações específicas mais procuradas pela Rede de Transparência e pela busca no site da própria organização.

Nesse contexto, apresentaremos imagens da tela da Tabela de Dados demonstrando Ações orçamentárias sigilosas vinculadas ao Ministério da Defesa obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal. Observa-se na Figura do Anexo F, o filtro aplicado no período de agosto de 2017, do órgão do Ministério da Defesa, englobando Ações orçamentárias sigilosas, 2866 e 2720. O resultado desse filtro demonstra as despesas públicas realizadas no período de reporte com essas características, evidenciando: detalhes, mês e ano de realização, órgão superior, órgão ou entidade vinculada, unidade gestora, área de atuação (função), sub função, programa orçamentário, ação orçamentário, dentre outras informações. Ao se clicar no botão detalhar, as informações da despesa pública recebem um detalhamento mais analítico na Tabela de Dados, como é possível observar nas Figuras dos Anexos G e H⁹.

As Figuras dos Anexos G e H apresentam o resultado desse detalhamento da despesa pública, evidenciando-se informações peculiares àquela despesa, como: data de realização, documento gerado no SIAFI – nota de empenho -, localizador do gasto da despesa pública, fase da despesa, espécie, favorecido, unidade da federação do favorecido, valor, Unidade Gestora, Órgão e Órgão superior.

Observando as referidas Figuras, é possível visualizar que a maioria dos dados são disponibilizados publicamente. Contudo, alguns outros dados não são disponibilizados, sendo “protegidos por sigilo nos termos da legislação vigente”, como se visualiza nos dados do “favorecido” e “unidade da federação do favorecido”. Assim, por conta da essência dos dados e informações sigilosas, esses itens são protegidos por força de dispositivos da legislação vigente, com o intuito de assegurar a proteção do Estado e da sociedade.

Nas Figuras dos Anexos I e J, apresenta-se a Tabela de Dados com o detalhamento do Documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do Ministério da Defesa no Portal da Transparência do Governo Federal. O referido detalhamento expõe dados do documento que gerou o pagamento, como: número do documento, data de realização, descrição, fase, espécie, valor e observação do documento.

⁹ O Anexo G (Parte 1) apresenta a primeira parte da Tabela de Dados do detalhamento da Despesa Pública. O Anexo H (Parte 2) tem a complementação da Tabela de Dados.

No campo de dados do favorecido, como os dados de “CPF/CNPJ/Outros” e “nome do favorecido”, foram suprimidos para a promoção do sigilo. No campo dos dados do Órgão emitente, expõe: o nome do Órgão superior, Órgão ou Entidade vinculada, Unidade Gestora e Gestão. No campo dos dados detalhados do empenho, expõe-se o número do processo e detalhes com viés orçamentário, como: Esfera, Tipo de crédito, Fonte de recursos, Grupo da fonte de recursos, Unidade orçamentária, Área de atuação (função), Sub função, programa, Ação, Subtítulo (localizador), Plano Orçamentário (PO) e Regionalização do gasto.

Ainda, apresenta se o recurso é vinculado com Emenda parlamentar e o respectivo autor, caso seja, podendo ser observado na Figura do Anexo J. Além de demonstrar detalhes da Licitação/Contrato, como: Modalidade de licitação, inciso, amparo legal, referência da dispensa ou inexigibilidade e número de convênio ou outro acordo.

No campo detalhe da despesa, evidencia-se as peculiaridades da despesa pública, como: Categoria da despesa, Grupo de despesa, Modalidade de aplicação e Elemento de despesa. No campo de detalhamento do gasto, os dados expressam o subitem da despesa, a quantidade, o valor unitário, o valor total e a descrição do subitem da despesa pública. Como evidente na Figura do Anexo J, no campo de detalhamento do gasto, o subitem e a descrição da despesa estão protegidas por sigilo, não sendo possível conhecer esses dados.

O último campo de dados da despesa evidencia os documentos relacionados do gasto, demonstrando os documentos gerados no SIAFI e vinculados à referida despesa pública, como a Nota de Empenho (NE), Nota de Sistema (NS) e Ordem Bancária (OB), perpassando pelas fases da despesa empenho, liquidação e pagamento, respectivamente. Informando a data de realização, fase, documento resumido e espécie do gasto.

2.4 A MAGNITUDE DAS DESPESAS SIGILOSAS FEDERAIS BRASILEIRAS

Na última seção deste capítulo, iremos apresentar a magnitude das despesas sigilosas federais brasileiras. A magnitude dessas despesas será constatada pelo somatório das despesas de caráter sigiloso liquidadas por órgãos e entidades públicas, mostrando o total de despesas sigilosas executadas em um determinado exercício. Assim, evidenciaremos a magnitude das Despesas Sigilosas Liquidadas por Órgão Orçamentário na Tabela do Apêndice D, considerando o período em análise de 2011 a 2017.

A Tabela do Apêndice D detalha os maiores órgãos orçamentários que executaram despesas utilizando as NDD sigilosas, em ordem decrescente, no período de 2011 a 2017. Um órgão orçamentário também pode ser chamado de órgão superior, mas não necessariamente corresponde a uma estrutura administrativa, podendo ser um fundo, por exemplo.

Após análise da referida Tabela, constata-se que 49 órgãos orçamentários utilizaram a classificação sigilosa na execução de despesas orçamentárias, no período analisado. Como alguns órgãos somam um quantitativo pouco expressivo, foram agrupados em “Outros 31 Órgãos Orçamentários”, como observado na tabela. Dentre os órgãos agrupados estão: o Ministério das Relações Exteriores, o Fundo Aeronáutico, o Fundo da Defesa Econômica Cafeeira, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho etc.

Verifica-se que, no conjunto analisado, os órgãos que mais executaram verbas sigilosas foram os ligados à Defesa, Segurança Nacional e Presidência da República. Oportuno contextualizar que ocorreram grandes eventos no Brasil, dentro do período de reporte, inclusive de amplitude internacional, como a Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações da FIFA em 2013, Copa do Mundo da FIFA e eleições estaduais e federais em 2014, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão e as eleições municipais em 2016.

Com o propósito de elevar a discussão sobre a função estratégica de utilização de despesas sigilosas, fica o questionamento sobre importância de utilização de despesas consideradas sigilosas pela Fundo da Defesa Econômica Cafeeira. Seria por qual motivo? Proteger algum insumo essencial e tido como estratégico para a produção de café, como forma de salvaguardar segredo industrial de sua produção? Ou algum outro motivo com similar relevância? Dessa forma, instala-se esse questionamento para pensarmos sobre o assunto.

A magnitude das despesas de caráter sigiloso, apresentada na Tabela do Apêndice D, tinha como enfoque evidenciar o quantitativo executado por cada Órgão Orçamentário, mas podemos apresentar as mesmas despesas sob outro enfoque, como por função orçamentária. Assim, é possível investigar quais funções utilizaram recursos sigilosos, de acordo com a NDD. A função é “representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público”, segundo o MCASP 7ª

edição (2016, p. 72). Nesse sentido, evidencia-se as despesas sigilosas liquidadas por função na Tabela do Apêndice E.

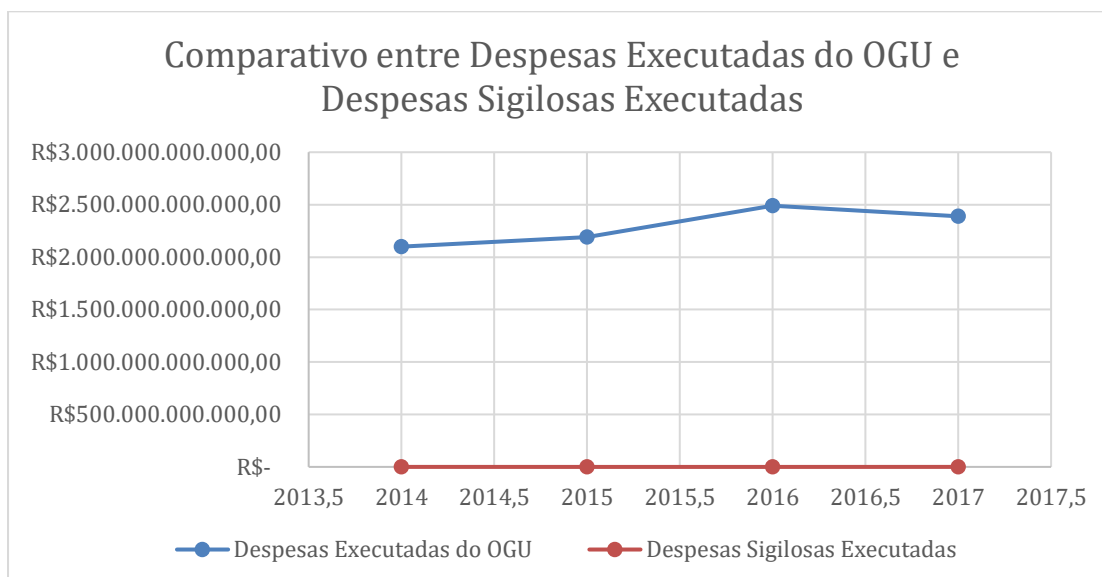
Ao se comparar as Tabelas dos Apêndices D e E é perceptível que os totais de cada exercício social são correspondentes pelo fato de se referirem às mesmas despesas, mas evidenciam enfoques distintos. Enquanto que o enfoque da Tabela do Apêndice D são os órgãos orçamentários que executaram as despesas sigilosas, o da Tabela do Apêndice E são as funções orçamentárias. A análise dos valores das funções não corresponde com os valores dos órgãos orçamentários, pois os valores foram reorganizados, considerando o nível de matricialidade que as funções se submetem. Contudo, os totais de cada exercício são correspondentes, comparando as duas Tabelas.

Sobre as funções orçamentárias, elas foram utilizadas na execução de recursos sigilosos e possuem correspondência com o art. 23 da LAI, sendo apresentada as informações que terão acesso restrito, em regra. Na sequência, é oportuno apresentar a aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos, conforme Figura do Anexo K.

Assim, a Figura do Anexo K correlacionou 5 funções orçamentárias com dispositivos dos incisos do art. 23 da LAI. Essa correlação ajuda na identificação das informações públicas que terão acesso restrito, pelo motivo de estarem vinculadas às funções da área de Segurança ou Defesa Nacional, assegurando a proteção da sociedade e do Estado. As outras funções da Tabela do Apêndice E que não tem ligação direta com as funções da Figura do Anexo K podem ser combinadas na hipótese do art. 22 da LAI: “o disposto nessa Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça”. A execução das funções orçamentárias é o reflexo do planejamento das políticas públicas definidas pelo governo. Assim, no próximo capítulo, iremos discutir sobre a vinculação entre a implementação de políticas públicas e as falhas de governo.

Ainda, como forma de ilustrar a relevância do quantitativo do montante das Despesas Sigilosas, apresentaremos um gráfico com o comparando entre o montante de Despesas Executadas do Orçamento Geral da União (OGU) e o montante das Despesas Sigilosas Executadas.

Gráfico 1 - Comparativo entre Despesas Executadas do OGU e Despesas Sigilosas Executadas



Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico acima apresenta o comparativo entre o montante das Despesas Executadas do OGU e das Despesas Sigilosas Executadas no período de 2014 a 2017. Nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, as Despesas Executadas do OGU seguem na cifra de R\$ 2,10; 2,19; 2,49; e 2,39, respectivamente. Enquanto que as Despesas Sigilosas Executadas seguem no montante de R\$ 24.072.776,49; R\$ 25.173.286,05; R\$ 25.161.001,01; e R\$ 27.344.520,97. O percentual da execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito do governo federal, comparando com a execução do total das despesas realizadas do OGU, nos períodos de 2014, 2015, 2016 e 2017, são, respectivamente: 0,001146%; 0,001149%; 0,00101%; e 0,001144%.

Por meio dessa análise, percebemos que o total de Despesas Sigilosas Executadas não chega a representar nem 1% (um por cento) do total das Despesas Executadas do OGU. Dessa forma, tomando como base esse parâmetro, podemos considerar que o montante de Despesas Sigilosas Executadas, no âmbito do governo federal, tem relevância baixa.

3 AS FALHAS DE GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em vários aspectos, o governo e os mercados têm comportamentos semelhantes. Da mesma maneira que os mercados, o governo também oferta bens e serviços à sociedade e esforça-se para alcançar eficiência econômica. Os agentes políticos, nesse sentido, trocam ações políticas por favores, votos ou apoio. Entretanto, quando ocorre falha de mercado, a intervenção do governo é indispensável assumindo o pressuposto de que o governo pode minimizar o fracasso do mercado. Por uma questão de lógica, do mesmo jeito que o mercado pode falhar, igualmente, um governo pode falhar também (GHOSH, 2001). O objetivo deste capítulo é revisar o estado-das-artes das falhas de governo, a sua vinculação com o orçamento público e as potenciais complementaridades entre despesas sigilosas e as falhas de governo.

3.1 UM REVISÃO DAS FALHAS DE GOVERNO: ESTADO-DAS-ARTES

Para compreender o significado de “*government failure*”, torna-se imperioso entender que é uma circunstância em que o governo está impossibilitado de fornecer bens e serviços segundo o princípio da eficiência alocativa e onde as atividades do Estado são ineficientes. Nessa circunstância, o governo é desqualificado de promover a eficiência econômica.

O fracasso do governo é conhecido também como falha de não mercado, falha coletiva e falha do setor público. A desigualdade distributiva também deveria ser considerada como uma falha de governo. A existência de um setor (mercado) político que realiza troca de favores mediante benefícios financeiros é, verdadeiramente, distinta dos princípios de igualdade social e justiça.

Nos estudos de Ghosh (2001), ele catalogou sete fontes e elementos de falha de governo, os quais são elencadas a seguir:

- 1) os agentes políticos trabalham para os outros. O sistema de incentivos está gravemente deficitário no setor público, caracterizado pela baixa responsabilidade dos agentes, atraso nas entregas e ineficiência dos serviços, gerando fracasso do governo;

- 2) os bens e serviços ofertados pelo setor público não dão suporte adequado na mensuração do custo benefício, sendo impossível a mensuração qualitativa e quantitativa da produção feita pelo setor público;

3) é impossível monitorar as atividades dos agentes governamentais devido à natureza distinta de sua produção, como serviços públicos, formulação de políticas, implementação, dentre outros;

4) as metas governamentais não são monitoradas, em geral, por princípios de mercado, mas pela opinião da burocracia;

5) os projetos do setor público têm, muitas vezes, externalidades desconhecidas, quando os políticos pressionam as áreas dos seus projetos antes da finalização do estudo completo dos possíveis efeitos colaterais e externalidades vinculados a esses projetos;

6) os princípios do setor privado não são aplicados no setor público e o custo não é adequadamente monitorado, por isso é difícil definir e monitorar;

7) na intervenção de falhas de mercado, o setor público pode instituir impostos corretivos e subsídios, às vezes de forma arbitrária, com efeitos distributivos que podem provocar desigualdades de renda. Dessa forma, ao tentar ajustar um padrão de desigualdade distribucional, o setor público pode provocar outro tipo de desigualdade distributiva.

Ainda, como forma de complementar as 7 fontes e elementos das falhas de governo, acrescentamos a oitava fonte ou elemento das falhas de governo:

8) *rent seeking* – considerando a existência da possibilidade de intervenção no domínio econômico, os grupos de interesses especiais tenderão a competir com o fim de influenciar as decisões governamentais por meio de *lobby* e *rent seeking* (captura da arena pública) (OLSON, 1982).

As políticas públicas são os instrumentos para os ajustes necessários, sendo que “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECHHI, 2014, p.1). Nesse sentido, as fontes e os elementos citados são importantes para compreender as razões das falhas de governo, algumas causas essenciais serão abordadas separadamente aqui seguindo a abordagem de Ghosh (2001).

O sistema de votação majoritária, em que basicamente as decisões governamentais não são relacionadas ao mercado, não é um procedimento perfeito. Sendo inconsistente até mesmo em regimes democráticos, pois a escolha social pelo voto majoritário não leva a um nível social ótimo de bem-estar, haja vista que a

decisão final nem sempre reflete as necessidades reais do estrato social considerado hipossuficiente.

Para a concretização de uma decisão política, o *logroll* político torna-se necessário. Essa prática não reflete a escolha da maioria naturalmente. Por isso, não é eficiente. Também há que se considerar que o princípio de mercado, utilizando-se a relação custo-benefício, não é respeitado, tendo em vista que políticos que não desejam perder votos tendem a rejeitar projetos que aumentem tributação para a sociedade.

A política do “pork barrel”, quando o governo impõe à população em geral distribuir benefícios concentrados a grupos de interesse especial, é considerada uma política economicamente sem justificativa, tendo em vista que os políticos aprovam projetos de investimentos localizados nos seus distritos eleitorais, mesmo que o local não seja o mais apropriado para aquela localidade. Essa política pode influenciar as decisões do governo irracionalmente, pois pode ser guiado por ideologias de um pequeno grupo de interesse.

A ineficiência do setor público também é um ponto importante a ser analisado, pois ela é caracterizada pela falta de utilização do princípio de mercado e pela falta de rigor na regra de eficiência alocativa, provocando perdas na execução de políticas públicas seja na ineficiência de custos, seja na ineficiência de uso de insumos.

A ineficiência da burocracia demonstra que o sistema burocrático não está interessado em aumentar a produção e a produtividade, mas está interessada na expansão da agência mesmo sendo improdutiva, por meio da criação de mão-de-obra excedente através da departamentalização muitas vezes desnecessária, além da aquisição de equipamentos e materiais de escritório de alto custo. Estudos apontam que o custo do setor público é muito mais elevado em comparação com o custo do setor privado, refletindo claramente a ineficiência do setor público.

O comportamento de *rent seeking* configura-se no estímulo ao poder de monopólio, e essa aplicação de recursos é improdutiva, haja vista que não expande a produção. O *rent seeking* pode ser dissipado sem uma contrapartida correspondente de ganho de bem-estar social. Muitas vezes essa aplicação de recursos é um desperdício e provoca perda social. Quando os produtores são capazes de ter o poder de monopólio do aluguel, isso gera uma eficiência alocativa perdida no processo de produção, conforme o processo do produto é estabelecido em um patamar muito mais alto do que o custo marginal. A captura regulamentar, que

é parte do jogo *rent seeking*, dá entrada a muitos tipos de distorções do mercado e distorções de preço, produção, distribuição de renda, dentre outros aspectos similares.

Os problemas de agência surgem em dois níveis distintos: em primeiro lugar, o governo é o agente dos cidadãos e, em segundo lugar, os burocratas são os agentes dos ministros (políticos). A teoria da agência é um contrato onde uma ou mais pessoas (principal) aplica outra pessoa (o agente) para realizar alguma atividade ou trabalho em seu favor, abrangendo a delegação de alguma autoridade de decisão para o agente (JENSEN e MECKLING, 1976).

Na teoria da agência, basicamente são três tipos de problemas associados aos relacionamentos entre o principal e o agente: a) os objetivos dos agentes e da direção geralmente são diferentes; b) é quase impossível o monitoramento das atividades dos agentes pelos diretores; c) existe assimetria de informações significativa entre os agentes e os principais. Em algumas situações, os agentes possuem um estoque de informações mais amplo e recente que lhes dá melhor habilidade nos assuntos que podem auxiliar na maximização do bem-estar privado (pessoal) em detrimento do bem-estar social.

Nas políticas do governo, existem vários tipos de atrasos (como atraso de reconhecimento e atraso de ação) que impedem as políticas serem totalmente eficazes. Pode haver também o atraso (externo) na implementação da política e seu resultado. A falha na implementação é uma das principais razões do fracasso da política do governo. Outra razão importante para o fracasso da política é o fato de que a precisão na correlação entre as variáveis do instrumento e as variáveis de política (metas) não é conhecida no momento da formulação da política.

As falhas de governo geram implicações que devem ser consideradas:

a) a falha de governo está relacionada ao efeito negativo do bem-estar, quando o governo falha, a credibilidade do governo, como uma instituição que pode eliminar a falha do mercado, é perdida completamente;

b) a falha de mercado não fornece justificativa suficiente para a intervenção governamental. A intervenção governamental não é um bem livre, contudo é um bem dispendioso e o custo pode ser maior do que os benefícios projetados. Ainda, a intervenção do governo também pode levar a consequências imprevisíveis e indesejáveis, como, por exemplo, o controle do preço do aluguel pode levar a uma menor oferta de casas;

c) argumenta-se efetivamente que o fracasso do governo pode colocar a economia no limbo por algum tempo, e então ela seria completamente assumida pelo setor privado, que não prestará atenção aos regulamentos, leis industriais e disciplina de mercado. O resultado disso é uma possível falha de mercado, se já não houve nenhuma. Nessa situação, práticas monopolistas seriam desenfreadas e o interesse dos consumidores seria a primeira baixa. As tentativas de consertar a falha de mercado pelo governo podem verdadeiramente gerar um aumento do grau da falha de mercado. Isso é justificado porque as reações do setor privado em contraponto às ações oficiais aumentam as imperfeições do mercado e minimizam o incentivo para serem eficientes. Por exemplo, uma empresa beneficiada pelo subsídio, correta ou incorretamente, não terá incentivo para reduzir o custo, em vez disso, tentará inflar os valores de custo.

d) quando ocorre falha de governo, o comportamento do setor público tende a ser caótico, mas oportunista. Dessa forma, a gestão socioeconômica terá que ser cada vez mais compartilhada por organizações voluntárias, instituições filantrópicas, de caridade e outras instituições sem fins lucrativos, e organizações não governamentais familiares. Entretanto, a difícil tarefa seria a coordenação de suas atividades para a formulação de políticas eficazes para a implementação. Deve-se ter em mente que não é preciso que as atividades das organizações não-governamentais tenham eficiência de pareto ou tenderem a uma melhoria de pareto. Mas não existe alternativa melhor do que depender do pluralismo social através de sociedades civis, instituições e organizações.

e) no caso das falhas de governo, seria necessário implementar reformas internas, as quais são chamadas de reformas de quase mercado. O objetivo dessas reformas é introduzir alguns princípios de eficiência de mercado, como análise de custo-benefício, análise de eficiência de custos, orçamento de programas e similares, com o propósito de instrumentalizar o setor público na administração de suas atividades de maneira mais econômica. Essas reformas são, na essência, de natureza quase mercado pois não podem garantir a eficiência do livre mercado em sua totalidade. Essas etapas são apenas temporárias ou iniciais para reviver o setor público, e sua eficiência é essencialmente limitada e restrita.

Dentre as implicações geradas no mercado pela intervenção governamental, há algumas que provocam implicações na alocação de recursos, estando correlacionadas, conseqüentemente, com o orçamento público. Nesse sentido,

iremos abordar, na próxima seção, as vinculações existentes entre as falhas de governo e o orçamento público.

3.2 AS FALHAS DE GOVERNO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

As falhas de governo têm vinculações com o orçamento público, tendo em vista que na realização de políticas públicas é necessária a indicação de recursos públicos para a sua implementação. Quando ocorre falhas de mercado, o governo, em muitas situações, tende a implementar políticas públicas de ajuste, com o fim de tentar reequilibrar o mercado, realizando esforços para suprir necessidades que o mercado isoladamente não tem capacidade ou interesse em realizar.

Seguindo a ideia desenvolvida por Ghosh (2001), em que ele catalogou algumas fontes e elementos de falha de governo, iremos vincular as falhas de governo por ele citada com o orçamento público.

A primeira fonte ou elemento de falha de governo indica que os agentes políticos trabalham para os outros, ou seja, os agentes políticos trabalham para a sociedade e em nome dela. Como o sistema de incentivos é deficitário no setor público, com baixa responsabilidade dos agentes, atraso nas entregas e ineficiência dos serviços, tudo isso provoca um gasto para o governo, que é custeado com recursos do orçamento público. O fracasso do governo está relacionado com algumas questões, como a pouca aderência às responsabilidades que deveriam ser assumidas pelos agentes públicos, caracterizada pela postergação na entrega de bens e serviços públicos, ou em falhas materiais ou estruturais necessitando de revisões e retificações, que conseqüentemente provocam ineficiências na prestação de serviços públicos.

A segunda fonte ou elemento de falha de governo, evidencia que os bens e serviços ofertados pelo setor público não dão suporte adequado na mensuração do custo benefício, sendo difícil ou impossível a mensuração qualitativa e quantitativa da produção feita pelo setor público. Nesse sentido, na seara econômica é imprescindível realizar avaliação de viabilidade econômica e conhecer se o bem ofertado é viável ou não, assim, sabendo ser viável continuar a oferta dele e, de outro lado, sabendo inviável economicamente, interromper a oferta pelo setor público e disponibilizar para o setor privado. Contudo, para isso, é necessário realizar o reconhecimento, a mensuração e a contabilização de cada recurso aplicado no desenvolvimento das atividades, com o fim de realizar, munido desses dados, uma análise econômica e financeira, e conhecer a viabilidade econômica de continuar a

oferta desse bem ou serviço pelo poder público. As informações e dados relacionados com o desenvolvimento dessas atividades devem ser exatas e fidedignas, pois é dessa forma que é possível realizar avaliações da viabilidade econômica desses serviços públicos.

A terceira fonte ou elemento de falha de governo vincula-se com a impossibilidade de monitorar as atividades dos agentes governamentais devido à natureza distinta de sua produção, como serviços públicos, formulação de políticas, implementação, dentre outros. Haja vista os agentes públicos, e especificamente os agentes políticos, desempenharem atividades de natureza ímpar, como oferta de serviços públicos, planejamento e formulação de políticas, implementação de ações vinculadas às políticas públicas, dentre outras atividades relacionadas à serviços disponibilizados ao público, torna-se impossível monitorar essas atividades. Pois essas atividades são desempenhadas pelo poder público, sendo de difícil monitoramento dessas ações pelo setor público e pela sociedade civil.

A quarta fonte ou elemento de falha de governo refere-se às metas governamentais que não são monitoradas, em geral, por princípios de mercado, mas pela opinião da burocracia. A questão do monitoramento das metas governamentais é discutida por muito tempo. Tendo em vista que a fiscalização da aplicação dos recursos públicos era feita, por muito tempo, um controle contábil, analisando as receitas e despesas realizadas. Com o passar do tempo, o TCU percebeu a necessidade de realizar uma análise de fiscalização mais aprofundada, identificando se aqueles valores aplicados surtiram efeitos positivos, impactando de forma direta e indireta (efetividade) a vida do público alvo daquela política pública. Essa análise tem ligação com o orçamento público, evidenciando a efetividade que aquela política pública gerou na sociedade.

A quinta fonte ou elemento de falha de governo está vinculada aos projetos do setor público, que têm, muitas vezes, externalidades desconhecidas, quando os políticos pressionam as áreas dos seus projetos antes da finalização do estudo completo dos possíveis efeitos colaterais e externalidades vinculadas a esses projetos. Considerando que os projetos elaborados pelo governo têm o propósito de ofertar um bem ou serviço público que está escasso ou não disponibilizado pelo mercado, há que se considerar, no estudo dos efeitos colaterais, as externalidades vinculadas a esses projetos, externalidades positivas e negativas. Até porque toda e qualquer política pública gera esses dois tipos de externalidades.

A sexta fonte ou elemento de falha de governo tem vinculação com os princípios do setor privado, os quais não são aplicados no setor público e o custo não é adequadamente monitorado, por isso é difícil definir e monitorar. Outra falha de governo que está intrinsecamente ligada com o orçamento público é a falta de utilização dos princípios do setor privado, pois, evidenciado por distintos estudos, foi verificado que o mercado é mais eficiente na realização de atividades. De outro lado, o setor público perde neste quesito, muitas vezes suas atividades desenvolvidas agregam custos altíssimos comparando com mercado, seja pela má aplicação dos recursos públicos, seja pelo custo da burocracia, seja pela corrupção envolvida.

A sétima fonte ou elemento de falha de governo comenta que na intervenção de falhas de mercado, o setor público pode instituir impostos corretivos e subsídios, às vezes de forma arbitrária, com efeitos distributivos que podem provocar desigualdades de renda. Essa falha de governo provoca efeitos diversos no orçamento público governamental. Ao instituir impostos corretivos, o governo tenta frear ou penalizar agentes que agem por meio de externalidades negativas na sociedade, como é o caso das fábricas poluidoras, que são taxadas pela emissão de poluentes. De outro lado, os subsídios são valores que o próprio governo despense para incentivar outros agentes a realizarem ações que geram externalidades positivas.

A oitava fonte ou elemento de falha de governo está associada com a obtenção de renda pelos políticos. Ao fazerem tudo para conquistar votos dos eleitores medianos e logo em sequência desfrutar da renda obtida pelo Estado. A competição por rendas está ligada à arena política com demandas cada vez mais numerosas e particularistas, o desperdício de recursos em atividades que não são produtivas, como o suborno de funcionários públicos, e a concentração do produto social nas mãos dos grupos mais bem organizados e com grande poder. As coalizões distributivas, da mesma forma, reduzem a eficiência econômica, trazendo obstáculos à inovação e aos reajustamentos de preços e salários. Nas palavras de Olson (1982), os países que tiveram longos períodos de estabilidade democrática no pós-guerra foram os que a atividade dos grupos de interesses especiais mais se desenvolveu.

As oito fontes ou elementos evidenciam as causas das falhas de governo, que geram consumo de recursos públicos, os quais, conseqüentemente, foram aplicados de forma ineficiente, pois, de alguma forma, não trouxeram efetivamente benefício social público à sociedade, seja por atraso na realização de um serviço público, seja

pela entrega errada, seja pela não realização daquele bem ou serviço. As despesas públicas correlacionadas à falha de governo provocam externalidades negativas à população, haja vista trazerem transtornos para a sociedade na redução de benefícios sociais públicos. Nesse sentido, analisaremos potenciais complementariedades que existe entre despesas públicas de caráter sigiloso e as falhas de governo.

3.3 POTENCIAIS COMPLEMENTARIDADES ENTRE DESPESAS SIGILOSAS E AS FALHAS DE GOVERNO

No âmbito do governo federal, as despesas públicas realizadas para suprir necessidades da sociedade são imprescindíveis para a implementação de políticas públicas de ajustamento, com o fim de minimizar as falhas de mercado. Assim, quando o governo atua intervindo no ajustamento das falhas de mercado, corre o risco de ter sucesso e de fracassar na sua atuação, provocando falhas de governo.

As falhas de governo ocorrem normalmente na aplicação de despesas públicas, mas, esta seção abordaremos, especificamente, as falhas de governo na aplicação de despesas públicas de caráter sigiloso. Assim, analisando as ideias desenvolvidas por Ghosh (2001), em seu estudo, demonstraremos as potenciais complementariedades entre despesas sigilosas e falhas de governo.

Na primeira fonte ou elemento de falha de governo, em que o sistema de incentivos é falho, considerando que o incentivo promovido aos agentes públicos que se utilizam de recursos públicos ostensivos é deficitário. Da mesma maneira, esse sistema de incentivos é falho para os agentes públicos que se utilizam de recursos públicos sigilosos. Pois não há uma política específica de incentivos para os órgãos e entidades que se utilizam de despesas sigilosas. Nesse aspecto, é possível ocorrer falhas de governo relacionadas a essa fonte ou elemento.

Na segunda fonte ou elemento de falha de governo, em que não dão suporte adequado na mensuração do custo benefício, considerando que não há suporte adequado na mensuração do custo benefício, seja no reconhecimento, registro ou contabilização dos recursos aplicados, seja na metodologia para mensurar o custo benefício, situação que não é diferente aos órgãos e entidades que se utilizam de recursos sigilosos. Apesar de que no reconhecimento, registro e contabilização serem mais rigorosos, por conta do maior controle, haja vista a utilização de despesas sigilosas, não há suporte adequado na mensuração do custo benefício. Dessa forma, é possível ocorrer falhas de governo nessa fonte ou elemento de falha de governo.

Na terceira fonte ou elemento de falha de governo, em que a impossibilidade de monitorar atividades é um empecilho para a atividade ostensiva. No mesmo sentido, e de forma mais rigorosa, é a impossibilidade de realizar monitoramento de atividades consideradas sigilosas por serem fundamentais para a salvaguardar a sociedade e o Estado. Por isso, é impossível realizar monitoramento dessas atividades, haja vista as idiosincrasias ligadas intrinsecamente a essas atividades. Um exemplo é a transparência baixa dessas atividades, pois tem como condão a utilização do sigilo para a salvaguarda da sociedade e do Estado. Isso também pode ocasionar falhas de governo, pois sem transparência das atividades, impossibilita o monitoramento, e, conseqüentemente, a avaliação das atividades.

Na quarta fonte ou elemento de falha de governo, em que as metas governamentais não são monitoradas, considerando a baixa utilização de ferramentas de monitoramento das metas governamentais pelas atividades ostensivas. Não é diferente nas atividades sigilosas do governo, pois as idiosincrasias vão de encontro com o monitoramento dessas metas, tendo em vista que não há divulgação de informações e dados de monitoramento dessas atividades, nem de indicadores do desempenho dessas atividades. Por isso, essa fonte ou elemento pode ocasionar falhas de governo.

Na quinta fonte ou elemento de falha de governo, em que há externalidades desconhecidas dos projetos, argumentamos que os projetos antes de serem executados necessitariam de uma análise prévia de riscos, para que se possa conhecer todos os efeitos que possivelmente gerarão, como externalidades positivas e negativas. De forma geral, a análise de riscos deve ser realizada tanto para as despesas ostensivas quanto para a realização de despesas sigilosas. Assim, essa fonte ou elemento também podem gerar falhas de governo.

Na sexta fonte ou elemento de falha de governo, em que os princípios do setor privado não são utilizados no setor público, o custo não é adequadamente monitorado. Em uma atividade ostensiva, a preocupação com o monitoramento do custo não é tão alta. De outro lado, o monitoramento do custo de atividades sigilosas iria requerer tratamentos minuciosos haja vista as peculiaridades das despesas sigilosas e considerando a falta de utilização dos princípios do setor privado no âmbito público. Essa fonte ou elemento também poderia acarretar em falha de governo, considerando que o setor público em geral não se utiliza dos princípios do setor privado.

Na sétima fonte ou elemento de falha de governo, em que a instituição de impostos corretivos e a oferta de subsídios poderiam gerar falhas de governo, na aplicação de recursos públicos ostensivos. Da mesma forma, na instituição de impostos corretivos e na oferta de subsídios na aplicação de recursos sigilosos. Contudo, não é tão visível a instituição de impostos corretivos e subsídios na área que envolve despesas sigilosas.

Na oitava fonte ou elemento de falha de governo, em que os políticos estão interessados na busca da renda, famoso *rent seeking*. Fazem de tudo para conquistar cargos de governo, demonstrando todo interesse e vontade de melhorar bens e serviços à sociedade. Contudo, após obter a renda, não cumprem o prometido e ainda tendem a realizar atividades que mais beneficiam uma pequena camada social já privilegiada.

Todas as fontes e elementos apresentados refletem possíveis causas das falhas de governo. Eles podem ocasionar falhas de governo, mas com contramedidas é possível minimizar os efeitos das falhas de governo. Para que isso ocorra é importante realizar uma efetiva *accountability*, assim todas as vertentes que englobam esse termo fomentarão na redução dos efeitos das falhas de governo. Dessa forma, no próximo capítulo, iremos discorrer sobre *accountability*, orçamento público e despesas sigilosas.

4 ACCOUNTABILITY, ORÇAMENTO PÚBLICO E DESPESAS SIGILOSAS

4.1 O QUE É ACCOUNTABILITY (PRESTAÇÃO DE CONTAS)?

Accountability é um termo de origem inglesa e sem tradução correspondente em português. Além de antigo, esse termo é conhecido universalmente. Um dos estudos mais emblemáticos sobre *accountability* foi o estudo realizado por Ana Maria Campos (1990), em que, na ânsia de encontrar uma tradução do termo para o português, sistematiza uma trilha de aprendizagem que circunda a crua perplexidade até obter uma razoável compreensão do termo.

Campos teve uma excessiva afeição em achar a tradução perfeita até perceber os vínculos que haviam entre linguagem e cultura, sem falar da descrição cética que possuía da cultura política e, em contraposição, a pequena esperança contida em suas projeções. Em suas palavras, espera-se como natural que os governos e a Administração Pública sejam responsáveis perante os cidadãos.

A maior parte dos estudiosos americanos acredita que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas de governança andam em comunhão. Por isso Campos tenta mostrar que *accountability* não é só uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. Pois, apenas criar mecanismos de controle burocrático não se mostra suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos agentes públicos, haja vista a vinculação do referido termo com os preceitos democráticos.

Foi a partir desse momento que a *accountability* ganhou o entendimento da visão democrática. Assim, quanto mais elevado o estágio democrático, maior seria o interesse pela *accountability*. A *accountability* governamental inclina-se a seguir o avanço de valores democráticos, como os significados de dignidade humana, igualdade, representatividade e participação, como é observado nas palavras de Campos (1990, p. 6):

Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países.

Por meio desse extrato, percebe-se que já havia uma grande preocupação com a *accountability* na democracia norte americana, fato distinto ocorria no Brasil naquela época, momento em que ainda não existia tradução para o referido termo. Campos explica que *accountability* e democracia estão diretamente relacionados, e

demonstra isso ao apresentar a teoria da diferença do patamar de desenvolvimento político dos dois países citados. Indicou, ainda, que a possibilidade de tornar a Administração Pública brasileira *accountable* seria por meio da: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

A obra de Frederich Mosher, intitulada *Democracy and the public service*, publicada em 1968, foi o ponto inicial para Campos compreender o significado de *accountability*. É a partir desse momento que a autora afirma que ***accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, em que há consequências, implicando em premiação pelo seu cumprimento e penalizações quando ocorre o inverso. Haja vista que quem tem responsabilidade para com alguma coisa ou alguém deve se sujeitar à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações.**

Nessa linha de raciocínio, José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento realizaram um estudo pós Campos, com o intuito de verificar se, após 20 anos, as alterações políticas, sociais e institucionais contribuíram para que a tradução da palavra *accountability* florescesse na cultura brasileira e se o referido termo já poderia ser traduzido para o português. Na busca da tradução do termo que definisse *accountability*, Pinho e Sacramento (2009, p. 1348, grifos nossos) expõem que:

Claro está, portanto, que, de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em **prestar contas** segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

“Prestar contas” está em destaque propositalmente, pois *accountability* pode ser traduzida como responsabilidade com ética e está relacionada com obrigação e transparência de membros de um órgão representativo de prestar contas a instâncias dos seus representados. Uma outra forma de tradução é associar *accountability* com responsabilização. Assim, pode ser traduzida como prestação de contas, ou seja, quem realiza funções de representação na sociedade deve regularmente explicar o que está fazendo, como faz, por qual motivo faz, quanto se gasta e o que vai fazer em sequência.

Esse estudo constatou que, após 20 anos, alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil trouxeram mudanças, mas não foram suficientes para criar uma cultura de *accountability* na sociedade, considerando que o surgimento de um novo valor não implica na extinção do valor tradicional. Por isso mostraram a dificuldade em dar uma resposta conclusiva à questão formulada: “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”. Sendo otimista, esse conceito ainda está em construção, no mesmo sentido o de nação, e na raiz dos parâmetros da democracia como valor universal, o que já é muito para um país que viveu uma era de autoritarismo.

Um outro estudo relevante sobre o entendimento do termo *accountability* é o de O’Donnell (1998, 1991), em que o autor visualiza a *accountability* como bidimensional. Essa classificação é feita tomando como base o lugar ocupado pelos atores envolvidos no processo, sendo as dimensões nomeadas em vertical e horizontal. Na visão de O’Donnell, a dimensão vertical está relacionada com ação entre desiguais, como cidadãos e seus representantes; a dimensão horizontal se relaciona entre iguais, com o pressuposto de *checks and balances* entre os poderes constituídos.

Fazem parte da *accountability* vertical as ações desempenhadas individualmente ou coletivamente, com referência aos que exercem posição em instituições do Estado. Como exemplificado por O’Donnell, representam a primeira dimensão: as eleições, as reivindicações sociais livremente proferidas, a atuação da mídia na divulgação de tais reivindicações e os atos supostamente ilícitos de autoridades públicas.

De outro lado, fazem parte da *accountability* horizontal as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosas. São ferramentas da segunda dimensão: as instituições clássicas das poliarquias, como o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

A análise do estudo de cada autor é imprescindível para se perceber a amplitude que engloba o termo *accountability*. Esse termo vai além de um único conceito e agrega significados múltiplos, como responsabilidade (objetiva e subjetiva),

controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas e premiação ou punição (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Dentre os diversos conceitos agregados na tradução do termo *accountability*, prestar contas é um dos mais importantes. Isso é evidente quando analisamos o texto da CF88, no parágrafo único do art. 70, em que está expresso que prestará contas, como forma de prestar a *accountability*, todo aquele que realizar a gestão da coisa pública, seja por meio de valores, bens ou dinheiros públicos. Ainda, a fiscalização que envolve os aspectos contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Os controles externo e interno são os mecanismos para se realizar a fiscalização da gestão da coisa pública. O titular do controle externo é o poder Legislativo, representado, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional, que realiza o controle político e tem o auxílio do TCU que realiza a fiscalização das contas públicas e dos administradores, preocupando-se com o aspecto técnico do controle.

Os controles internos devem ser realizados pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com o fim de (BRASIL, 1988): a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e, d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No exercício do controle interno, a própria estrutura do órgão ou instituição pública deve ter um órgão, departamento ou setor que realize o controle interno dos atos realizados, com o fim de se realizar a conformidade dos atos e corrigi-los, caso se detecte alguma falha ou irregularidade. Também, no exercício do controle interno, há órgãos externos que realizam o controle, como é o caso do Ministério da

Transparência e Controladoria-Geral de União (MTCGU), antiga Controladoria-Geral da União, e as Secretarias de Controle Interno (CISSET's).

O MTCGU é o órgão responsável pelo controle interno no âmbito da Administração Pública Federal, estando estruturada em quatro unidades: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Secretaria Federal de Controle Interno, Corregedoria-Geral da União e Ouvidoria-Geral da União. As CISSET's são órgãos responsáveis pelo controle interno exclusivamente dos órgãos integrantes da Presidência da República, bem como as suas entidades vinculadas e a Vice-Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores. Ambos fazem parte do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o primeiro na qualidade de órgão central e o segundo, órgão setorial.

As atividades desempenhadas tanto pelos órgãos de controle externo quanto pelos de controle interno têm como propósito a promoção da *accountability*, por meio da efetiva prestação de contas da utilização de recursos do orçamento público. Assim, na próxima seção abordaremos como ter uma prestação de contas efetiva do orçamento público.

4.2 COMO TER UMA PRESTAÇÃO DE CONTAS EFETIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO?

Para a realização de prestação de contas efetiva do orçamento público, é oportuno discorrer sobre o que é uma prestação de contas efetiva. De acordo com os paradigmas da Nova Administração Pública, a prestação de contas está inserida na *accountability* realizada pelos agentes públicos na evidenciação da realização dos objetivos e metas definidos no planejamento de políticas públicas, especialmente na alocação de recursos. A responsabilidade está intrinsecamente ligada à eficiência e à efetividade no uso dos recursos despendidos nos programas orçamentários (PRADO; PÓ, 2007).

No entendimento de Pinho e Sacramento (2009), a prestação de contas está inserida na tradução do termo *accountability*, envolvendo os conceitos de responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para ações que foram ou não implementadas, premiação e/ou castigo.

No mesmo sentido, Prado (2006) entende o termo *accountability* como um princípio que verbaliza mecanismos institucionais que devem constranger os governos permanentemente a prestar contas à sociedade e aos demais atores do

sistema político, possibilitando o controle público das realizações dos governantes, permitindo à sociedade além do acesso as informações necessárias, como também possibilitar a influência na definição das metas e prioridades coletivas, não apenas com as eleições, mas compreendendo os mandatos dos seus representantes, assegurando a responsabilização ininterrupta dos governos.

Em síntese, *accountability* é um processo democrático amplo e que agrega etapas distintas: informação certa e transparente à sociedade e prestação de contas pelos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, ou seja, envolvendo a aplicação de recompensas, como a reeleição, ou punições aos governantes que realizaram atos reprovados ou rejeitados, como derrotas eleitorais ou *impeachment*.

O aspecto legal da prestação de contas vem evoluindo desde o surgimento da LRF, fato que houve um aumento da exigência legal relacionada a tornar públicas informações sobre os dispêndios públicos por meio das tecnologias de informação e comunicação (TIC). A LRF nomeia como instrumentos de transparência da gestão fiscal, que serão amplamente divulgados: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

Será evidenciado, na prestação de contas, o desempenho da arrecadação em relação ao que foi previsto, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, assim como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

A Lei da Transparência enfatizou a utilização de meios eletrônicos para a prestação de contas, determinando aos agentes públicos a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (Lei Complementar nº 131, 2009).

A Lei de Acesso à Informação, juntamente com a Lei da Transparência, ampliou as determinações de prestação de contas que antes eram restritivas na LRF. A Lei de Acesso definiu que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Ainda, os órgãos e entidades públicas devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispõem, sendo obrigatória a divulgação em sites oficiais da rede mundial de computadores, reforçando a importância dos meios eletrônicos para construir condições de prestação de contas dos dispêndios públicos realizados.

Agora, quanto ao aspecto do valor fundamental da prestação de contas, Prado (2004) classifica o uso de sites na avaliação da disponibilidade de informações referente às contas públicas em três distintas categorias de análise. A prestação de contas, como é uma etapa intermediária entre o tornar público ("publicização") e a responsabilização, corresponde a um patamar mais avançado de análise, em que verifica tanto as informações disponíveis sobre as contas públicas, quanto a existência de justificativa das contas apresentadas pela administração. A publicização conteria apenas a análise da disponibilidade de informações das contas públicas, enquanto que a responsabilização contempla a análise do ciclo completo da *accountability*, fase em que se verifica a prestação de contas e a existência de possíveis sanções ou incentivos resultantes de sua prática.

Nesse diapasão, não há prestação de contas na perspectiva do valor fundamental (PINTO, 1999; PRADO, PÓ, 2007; PINHO, SACRAMENTO, 2009; FILGUEIRAS, 2011), haja vista a evidenciação de um número pequeno de instituições públicas que prestam contas de forma efetiva. Essas evidências surpreendem de forma negativa e mostram que a efetiva prestação de contas necessitará de grandes mudanças culturais para que materialize e possa ser uma realidade.

Na visão de órgão de controle externo, o TCU qualifica a função da prestação de contas como uma obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual é responsável. Esse conceito é a base elementar da transparência e do controle social, que refletem intimamente o termo governança, oriundo do conceito de *accountability*. Nesse sentido, governança é a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e agentes públicos pelos seus atos, extrapolando o conceito de prestação de contas original de realizar bem determinada tarefa.

O referido conceito é um marco teórico para a determinação de quais aspectos da gestão serão examinados e cobrados dos agentes públicos, como legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sendo aparato para instrumentalizar

o controle, ao conceder uma percepção mais elaborada de como se deve dar o controle por contas e como se agrega aos demais instrumentos de fiscalização do TCU.

A definição de processo de contas não dava ênfase ao aspecto do desempenho até 2008. Foi com a Instrução Normativa TCU nº 57/2008 que o aspecto de desempenho foi incluído, especificamente quanto à produção de resultados pelo aparelho do Estado, sendo reorganizado como um processo de trabalho do controle externo orientado ao exame da conformidade e do desempenho da gestão dos responsáveis pelas unidades da Administração Pública Federal.

A dilatação do conceito de contas abriu possibilidades para o uso de informações obtidas pelo próprio TCU por meio da extração de dados, inclusive automáticas, dos sistemas de informação da Administração Pública no momento preciso em que necessitar. As bases de dados gerenciais e a construção de *DataWarehouse* são tecnologias a serviço dessa prática.

No desenvolvimento de suas competências, inclusive de prestação de contas, o TCU recebe e disponibiliza os relatórios de gestão dos responsáveis pelas unidades da Administração Pública Federal, que são um conjunto de demonstrativos e documentos de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional.

Os relatórios de gestão são apreciados pelo TCU sob a forma de tomadas e prestações de contas. As tomadas e prestações de contas são analisadas compreendendo os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, momento em que as contas são julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. São regulares quando as contas expressam de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. As ressalvas vêm da existência de impropriedades ou falhas de natureza formal de que não haja danos ao erário.

A ocorrência de irregularidades das contas vem da omissão do dever de prestá-las ou da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou alguma infração a norma legal ou regulamentar que seja de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou de dano causado ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e de reincidência no descumprimento de determinações do TCU.

Finalmente, as contas serão iliquidáveis quando caso fortuito ou força maior impossibilitar materialmente o julgamento de mérito. Assim, no julgamento desses processos são respeitados o contraditório e o direito à ampla defesa dos responsáveis, considerando todos os elementos a ela inerentes. O TCU, diante de irregularidades identificadas em suas análises, ordena a realização de diligência, audiência prévia ou citação dos interessados, que, não as cumprindo, são considerados revéis e como tal julgados.

Na situação de julgamento pela irregularidade, o TCU, de forma isolada ou cumulativamente, aplica as seguintes sanções: a) condenação a recolhimento do débito eventualmente apurado; b) aplicação ao agente público de multa proporcional ao valor de prejuízo causado ao erário, consistindo montante do dano o limite máximo da penalidade; c) aplicação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não atendimento de diligência ou determinação imposta pelo TCU, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação¹⁰.

O processo de exame e julgamento de tomadas e prestação de contas anuais é manifestação máxima do poder controlador do TCU, que é exercido em auxílio ao Congresso Nacional, em razão de, divergentemente dos sistemas de controladoria adotados em outros países, permitir ao TCU exercer juízo sobre a gestão dos responsáveis pela administração de recursos públicos federais, como também fazer determinações e imputar sanções, que, no que se refere ao mérito, não são recorríveis a outro órgão que não seja o próprio TCU.

Sobre o procedimento de prestação de contas, anualmente o TCU recebe dos órgãos e entidades jurisdicionados relatório de gestão acompanhado de peças complementares elaboradas para constituição de processos de contas dos administradores e respectivos responsáveis.

O processo de contas é um processo de trabalho do controle externo que objetiva avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos administradores e respectivos responsáveis, tomando como referência documentos,

¹⁰ Faz-se oportuno comentar que as penalidades aplicadas pelo TCU não excluem a aplicação de sanções penais e de outras sanções administrativas. Ainda que a legislação eleitoral prevê a inelegibilidade, dentro do período de cinco anos, dos responsáveis por contas consideradas irregulares.

informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos de forma direta ou indiretamente.

O relatório de gestão reúne documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, esquematizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro. Já o processo de contas ordinário refere-se ao processo de contas que é vinculado a exercício financeiro determinado, formado pelo TCU seguindo critérios de risco, materialidade e relevância.

Os exames realizados no processo de contas são da conformidade e do desempenho. O exame da conformidade refere-se à análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, vinculando-se a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis, e a capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidades. De outro lado, o exame do desempenho realiza a análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em referência a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias, e da capacidade dos controles internos de reduzir riscos e evitar falhas e irregularidades.

Para constituição de processos de contas, existe regras de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares. Anualmente, os relatórios de gestão são apresentados ao TCU pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, relacionadas em decisão normativa, que determinará forma, conteúdo e prazo.

Os relatórios de gestão devem abranger a totalidade da gestão da referida unidade jurisdicionada. Eles devem ser apresentados ao TCU em meio informatizado, como orientações expressas em decisão normativa. Os relatórios de gestão são disponibilizados no Portal do TCU para livre consulta da sociedade, em até quinze dias da data limite para apresentação.

A apresentação de forma tempestiva do relatório de gestão, com o conteúdo e forma fixados em decisão normativa do TCU, caracteriza o cumprimento da obrigação de prestar contas, conforme o art. 70 da CF88.

Anualmente, o TCU define, por meio de decisão normativa, as unidades jurisdicionadas que os responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, inclusive os conteúdos e a forma das peças que os

comporão e os prazos para apresentação. A apresentação do relatório de gestão para 2019, referente ao exercício de 2018, foi determinada pela Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018.

Contudo, caso os responsáveis pelas unidades jurisdicionadas não forem relacionados na decisão normativa, eles não terão as contas do respectivo exercício julgadas pelo TCU. Mas, em qualquer momento, o Tribunal poderá determinar a constituição de processo de contas em decisão específica e da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.

O relatório de gestão deve ser submetido à auditoria de gestão e às demais providências a cargo do respectivo órgão de controle interno. Os órgãos de controle interno devem disponibilizar ao TCU em meio eletrônico, na forma definida em decisão normativa: a) relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno; b) certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente; e c) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno respectivo.

É facultado aos órgãos de controle interno a realização de auditorias de gestão nas unidades jurisdicionadas que não foram relacionadas na decisão normativa. Caso o órgão de controle interno julgue as contas irregulares, quando da ocorrência de: a) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, deverá representar ao TCU, conforme art. 237, inciso II, do Regimento Interno do TCU; b) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, deverá recomendar a instauração de processo de tomada de contas especial, conforme o art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992.

Quanto às peças e conteúdo, a serem organizados nos relatórios de gestão e dos processos de contas, devem contemplar todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários arrecadados, utilizados, guardados ou geridos pelas unidades jurisdicionadas, ou pelos quais elas respondam, compreendidos os provenientes de fundos de natureza contábil recebidos de entes da administração pública federal ou descentralizados para execução indireta.

As unidades jurisdicionadas e os órgãos de controle interno devem manter a guarda dos documentos, de cada exercício, que comprovem, inclusive os classificados de natureza sigilosa, tomando como base os seguintes prazos: a) 10 anos, contados a partir da apresentação do relatório de gestão ao TCU, para as

unidades jurisdicionadas que não foram relacionadas para constituição de processo de contas no exercício; e b) 5 anos, contados a partir da data do julgamento das contas dos responsáveis pelo TCU, para as unidades jurisdicionadas relacionadas para constituição de processo de contas no exercício.

O descumprimento dessas obrigações poderá sujeitar o responsável à sanção de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sem prejuízo da instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao Erário, se for o caso.

Nesse sentido, todo aquele que se utiliza de recursos públicos deve prestar contas à sociedade da gestão desses recursos, com o que gastou, quem recebeu esses recursos, para atendimento de qual política pública e qual o benefício gerado socialmente, por meio da avaliação de impacto da ação realizada. Da mesma forma, os recursos públicos utilizados em despesas de caráter sigiloso também são obrigados a realização de prestação de contas.

4.3 HÁ INTERFACES ENTRE ACCOUNTABILITY E DESPESAS SIGILOSAS?

Na qualidade de fiscalizador da realização da *accountability*, conforme enunciado no parágrafo único do art. 70 da CF88, como cumprimento elementar dos princípios republicanos, o TCU tem amplo acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades públicas que estão sob sua jurisdição, também as disponibilizadas em meio digital, até mesmo aquelas que versem sobre despesas de caráter sigiloso.

Os processos de tomada ou de prestação de contas ordinária compreenderão os elementos e demonstrativos detalhados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, deve observar os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis. Têm o dever de prestar contas todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que realizem a gestão de dinheiros, bens e valores públicos, ressalvadas as liberações realizadas pelo próprio TCU.

Diante disso, no exercício de sua competência constitucional, o Plenário do TCU poderá realizar sessões extraordinárias de caráter reservado quando for imprescindível a preservação de direitos individuais e o interesse público o exigirem, assim como para julgar ou apreciar os processos que adentrarem ou iniciarem no próprio TCU caracterizado como sigiloso.

A prestação e tomada de contas, inclusive especial, competem à primeira e à segunda câmaras deliberarem. Na ocasião em que as câmaras deliberarem, em sessão definida como extraordinária de caráter reservado, pelo levantamento do sigilo do processo, a deliberação e, sendo o caso, o relatório e voto em que se fundamentar conterão da respectiva ata a ser publicada, que indicará os demais processos examinados, da mesma maneira que o número dos acórdãos neles proferidos, mantendo-se, em conformidade com a preservação dos direitos individuais e o interesse público o exigirem, o sigilo das demais informações.

Ainda, quando as seções ocorrerem nas câmaras, elas poderão realizar sessões extraordinárias de caráter reservado para julgar ou apreciar os processos de sua competência que adentrarem ou iniciarem no TCU caracterizados como sigiloso. Dessa forma, **os atos relacionados a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas possuirão tramites sigilosos.**

No andamento do processo, as partes envolvidas poderão solicitar pedido de vista e de cópia dos autos, tendo a possibilidade de ser fornecida cópia do processo, seja ele julgado ou não, independentemente se for de natureza sigilosa, exceto os documentos e informações protegidos por sigilo fiscal, bancário, comercial ou qualquer outro previsto em lei, a dirigente que comprove, de forma objetiva, a necessidade das informações para defesa do órgão ou entidade federal, estadual ou municipal. Considerando a importância da preservação das informações e dados dos processos classificados como sigilosos, neles constarão registros caracterizando o teor reservado de suas informações em cada cópia de processo de natureza sigilosa a ser fornecida.

O TCU normatizou o entendimento de que as informações sigilosas, que foram obtidas pelo próprio Tribunal no exercício de suas atribuições de controle externo e que aqui encontram custodiadas, devem ter a confidencialidade preservada, competindo ao titular da informação classificada como sigilosa decidir sobre a sua divulgação, a pedido dos eventuais interessados.

Em alguma fase do andamento do processo, as partes poderão solicitar certidões e prestação de informações. Mas na ocasião em que se tratar a matéria cujo sigilo seja considerado pelo TCU como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, ou quando a defesa da intimidade e o interesse social o exigirem, o solicitante será informado sobre a impossibilidade de ter sua solicitação atendida.

É importante comentar a responsabilidade atribuída aos servidores do TCU, que na realização de suas atribuições, devem manter o sigilo das informações e dados obtidos na consecução de suas atividades. Assim, o servidor deve guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-se, exclusivamente, para a confecção de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.

É nesse entendimento que identificamos a interface entre *accountability* e despesas sigilosas. A despesa sigilosa, genericamente, é uma despesa pública, por isso, a priori, ela não poderá se isentar da atividade realizada pelos órgãos de controle. Nesse diapasão, como se realiza prestação de contas de despesas sigilosas?

4.4 COMO PRESTAR CONTAS DE DESPESAS SIGILOSAS?

Deve prestar contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, que realize a gestão de bens, valores e dinheiros públicos, inclusive de recursos que sejam classificados como sigilosos. Assim, percebemos que nenhum órgão ou entidade pública realizará despesa que esteja livre de prestação de contas, até mesmo as despesas sigilosas.

Em pedido de informação ao TCU, solicitou-se saber se havia algum documento normativo que regulasse a fiscalização de despesas sigilosas de forma distinta das despesas não classificadas como tal, no âmbito daquele Tribunal. Obtivemos a resposta de que não há, na jurisdição do TCU, normas nem procedimentos específicos para realizar prestação de contas de despesas sigilosas.

Contudo, um projeto de lei estabelecia normas específicas para o planejamento, execução e prestação de contas das despesas públicas de caráter sigiloso, tal como as despesas das áreas de Inteligência, Segurança e Defesa públicas. O referido projeto foi de autoria do senador Renato Casagrande, mas foi arquivado no fim do seu mandato.

No projeto, havia a determinação de que esse tipo de despesa deveria ser individualizada em rubrica específica nos orçamentos. A unidade gestora que executar despesas acobertadas pelo segredo governamental deve organizar prestação de contas ostensiva, de natureza ordinária, e outra reservada, pormenorizada para as sigilosas. No caso da ostensiva, os gastos deverão ser registrados apenas em termos de valores, sem nenhum detalhamento.

A prestação de contas reservada conterà os dados exigidos para as demais despesas da prestação ordinária, e apenas ficará disponível ao controle externo, desempenhado pelo Legislativo, e aos órgãos que exercem o controle interno das unidades responsáveis pelo gasto.

O sigilo da documentação será transferido aos órgãos de controle, sem limite ou ressalva, que analisarem normalmente as prestações de contas. Os servidores e as autoridades que analisarem as informações deverão possuir credencial de sigilo para tratar dos dados, ficando sujeitos a sanções em âmbito administrativo, civil e penal caso as informações sejam divulgadas sem a necessária autorização.

A execução de despesas por meio de regime de adiantamento, como definidas nos termos da legislação aplicável aos dados e informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado, far-se-á rigorosamente nas mesmas condições que qualquer outra despesa. Isto posto, ela deve considerar algumas questões, como:

a) os ordenadores de despesas autorizados à execução de tais despesas serão apenas os detalhados em decreto;

b) os instrumentos utilizados serão destinados apenas à realização de despesas desta natureza, como definidos no ato de concessão do respectivo adiantamento, sendo proibida a utilização de uma mesma conta corrente ou cartão para realizar simultaneamente operações normais e de natureza sigilosa;

c) a classificação contábil dessas despesas deve evidenciar o seu montante e a sua natureza sigilosa;

d) o acesso aos documentos e registros da despesa e ao processo documental de prestação de contas ficará restrito ao ordenador de despesas, aos seus superiores hierárquicos e aos órgãos de controle interno e externo, aos quais será transferido sem qualquer ressalva o sigilo das informações respectivas;

e) os dados informatizados serão mantidos nas mesmas condições de quaisquer despesas, podendo a sua integração aos demais dados da execução financeira e orçamentária contemplar código específico de sigilo para evitar a divulgação, exclusiva, dos dados relativos ao objeto da compra e ao fornecedor.

Além do TCU, que exercerá a fiscalização quanto ao controle externo das despesas públicas de caráter sigilo, caberá à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), órgão do Congresso Nacional, examinar os montantes aplicados em rubricas específicas de despesas sigilosas. Salienta-se a

distinção entre esses dois órgãos, enquanto o primeiro tem o foco na fiscalização orçamentária, financeira e operacional, o segundo tem como objetivo o controle da atividade.

A prestação de contas de despesas sigilosas é realizada, a priori, da mesma maneira como é prestada as despesas públicas ostensivas, por meio do relatório de gestão entregue ao TCU, em datas determinadas. Os órgãos e entidades que se utilizam de despesas sigilosas apresentam o relatório de gestão aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como forma de prestação de contas anual, como determina o parágrafo único do artigo 70 da CF88, seguindo as orientações da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, que normatiza a forma e conteúdo do relatório de gestão, e, especificamente, para o exercício de 2017, a Decisão Normativa TCU nº 161/2017, que regula procedimentos para aquele exercício.

Os Relatórios de Gestão devem trazer informações peculiares sobre a visão geral da instituição; o planejamento organizacional e resultados; governança, gestão de riscos e controles internos; áreas especiais da gestão; relacionamento com a sociedade; desempenho financeiro e informações contábeis; e, conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle, como apresentado no Apêndice F.

Seguindo a normatização da IN TCU nº 63/2010 e as especificidades da Decisão Normativa anual, os órgãos e entidades entregam o Relatório de Gestão aos órgãos de controle interno e externo, com o fim de cumprir com a obrigação de prestar contas.

Para os que se utilizam de despesas de caráter sigiloso, é imprescindível que demonstrem aos órgãos de controle legislação específica que proteja expressamente a divulgação de dados e informações, com o intuito não infringir essa prerrogativa. Assim, alguns conteúdos não são formalizados no Relatório de Gestão ostensivo, mas esses conteúdos são disponibilizados no Relatório de Gestão reservado, em sua versão integral, o qual os órgãos de controle têm livre acesso, por estarem sujeitos a tratamento de caráter sigiloso, com amparo no inciso XXXIII do art. 5º da CF88, como previsto nos artigos 22 e 23 da LAI e no art. 25 do Decreto nº 7.724/2012.

4.5 UMA VISÃO PROSPECTIVA DAS DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

É de suma importância realizar uma visão prospectiva das despesas sigilosas que englobam o orçamento público brasileiro, para o direcionamento de ações estratégicas que possibilite boas práticas de governança e de gestão e a consequente

prestação de contas da aplicação desses recursos. A visão prospectiva auxilia na formulação de estratégias e definem ações para sair do momento atual para a situação futura.

Para se realizar uma visão prospectiva, vamos retomar o entendimento de Ana Maria Campos (1990), que vislumbra que quando a sociedade brasileira tiver compreensão do que seja democracia, estaríamos em um patamar social que seria possível um melhor entendimento do termo *accountability*, sua tradução e significação. A partir da compreensão da democracia, a sociedade poderia exigir mais *accountability* aos gestores e agentes públicos. Com o passar do tempo haveria um amadurecimento da sociedade quanto à significação desses termos.

Assim, a sociedade chegaria a um nível de amadurecimento tal que exigiria cada vez mais ações *accountable* do setor público, tornando a gestão mais transparente, responsável e com mais mecanismos que favoreçam a prestação de contas e a boa gestão da coisa pública. Isso, evidentemente, ocorreria quanto às despesas públicas ostensivas, que são divulgadas publicamente à sociedade sem restrições. Com o desenvolvimento da democracia e dos princípios republicanos, a sociedade também compreenderia o sentido da existência das despesas de caráter sigiloso, legitimando as ações do governo que se utilizam dessas despesas.

Atualmente, as despesas de caráter sigilo por estarem protegidas legalmente de divulgação e publicação não são acessíveis a todo e qualquer cidadão. Por esse motivo, essas despesas são vistas com desconfiança pela população em geral, haja vista que a não divulgação possibilita o aumento de fragilidades dos controles. Contudo, com o amadurecimento da democracia e dos princípios democráticos, espera-se que o governo ganhe maior legitimidade em sua atuação e na realização de despesas de caráter sigiloso, ganhando confiança da sociedade quanto à real necessidade de se realizar esse tipo de despesa, sem desconfiança de desvios e fragilidades na condução desse tipo de despesa.

Abordando aspectos econômicos elucidados por Ghosh (2001), quanto às falhas de governo, as despesas de caráter sigiloso, por minimizarem as características das despesas públicas, como a falta de publicidade e transparência das ações que envolvem recursos sigilosos, acabam mitigando a promoção do controle diretamente pela sociedade. Contudo, os órgãos de controle têm livre acesso a todos os dados e informações custodiados por todos os órgãos e entidades públicos federais, inclusive os que são classificados como sigilosos.

Os órgãos de controle têm a prerrogativa de fiscalizar as despesas públicas, inclusive as despesas de caráter sigiloso. Haja vista que a CF88 nomeou o Poder Legislativo Federal como o titular do controle externo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, para a realização de fiscalização da boa gestão dos recursos públicos federais. Ainda, esses recursos também são fiscalizados pelos órgãos de controle interno, por meio das Secretarias de Controle Interno¹¹ (CISSET) e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (MTCGU), de acordo com sua respectiva vinculação.

Os órgãos de controle, externo e interno, têm como responsabilidade a fiscalização das despesas públicas, inclusive as despesas de caráter sigiloso. Contudo, os órgãos de controle devem considerar as cláusulas de sigilo previstas por lei quando da realização da fiscalização. Assim, a fiscalização de despesas de caráter sigiloso é feita da mesma forma como é a de despesas ostensivas, havendo um cuidado maior quanto à segurança da informação e à proteção de acesso para quem não tem necessidade de conhecer.

Os agentes dos órgãos de controle, quando fiscalizam despesas de caráter sigiloso, recebem por transferência a responsabilidade de manter o sigilo dos dados e informações classificados como sigilosos por lei. Tanto as legislações que definem dados e informações como sigilosas, quanto a legislação dos órgãos de controle, expressam que os agentes que tiveram acesso a dados e informações sigilosas devem manter sigilo, sob pena de responderem pela divulgação não autorizada de dados e informações que acessaram decorrente das atribuições do cargo.

Essa forma de proteção quanto à divulgação de dados e informações sigilosas é imprescindível para a salvaguarda do segredo governamental, possibilitando que as políticas públicas voltadas a essa área consigam promover impacto efetivo com a proteção da sociedade e do Estado.

¹¹ Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme artigo 8º do Decreto nº 3.591, de 6/9/2000: I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema; II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Apesar da publicidade e da transparência serem mitigados para a promoção do controle social, os controles desempenhados pelo CN, TCU, MTCGU e Ciset são realizados normalmente e têm o condão de cancelar a legitimidade das despesas de caráter sigiloso.

Paralelo a isso, o TCU vem realizando, de forma sistemática, levantamentos de auditoria para se inteirar melhor da situação da governança no setor público e criar ações que estimulem as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Assim, a partir de 2017, o TCU decidiu unificar os quatro levantamentos de auditoria de governança realizados com foco nas organizações públicas, além de tornar o levantamento anual, público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais.

A partir disso, o TCU pretende minimizar o custo da coleta das informações junto aos gestores públicos, assim como elevar o valor agregado desse trabalho para aquelas organizações que desejam melhorar o teor da sua governança e gestão, uma vez que todas as informações poderão ser livremente acessadas para fins de estudo comparativo, como é feito no *benchmarking*.

Nesse levantamento de auditoria, 488 organizações públicas participaram efetivamente, pois consideraram todas as questões aplicáveis e as responderam dentro do prazo estipulado. Essas organizações estão classificadas por tipo, apresentado na Tabela L, e por segmento, apresentado na Tabela M.

Cada organização deve preencher um formulário contendo perguntas sobre algumas áreas organizacionais, que resumirá em indicadores específicos para cada grupo: a) índice integrado de governança e gestão públicas – IGG; b) índice de governança pública – iGovPub; c) índice de governança e gestão de pessoas – iGovPessoas; d) índice de capacidade em gestão de pessoas – GestãoPessoas; e) índice de governança e gestão de TI – iGovTI; f) índice de capacidade em gestão de TI – GestãoTI; g) índice de governança e gestão de contratações – iGovContrat; e h) índice de capacidade em gestão de contratações – iGovContrat.

O resultado desse levantamento mede o desempenho das organizações da Administração Pública Federal, inclusive das organizações que se utilizam de despesas de caráter sigilo, quantificando, por meio de indicadores, áreas como governança pública, gestão de pessoas, gestão de TI, gestão de contratações e governança sobre resultados.

Voltando ao formulário de autoavaliação, ele foi dividido em temas e práticas agregadoras de governança: liderança, estratégia e *accountability*. A liderança estabelece o modelo de governança organizacional, gere o desempenho da alta administração e zela pelos princípios de ética e conduta. A estratégia administra os riscos organizacional, estabelece a estratégia da organização e promove a gestão estratégica. A *accountability* promove transparência, prestação de contas e responsabilidade, ainda, assegura a efetiva atuação da auditoria interna (TCU, 2018).

Abordando especificamente sobre as práticas agregadoras de *accountability* utilizados no levantamento do TCU, para as organizações que se utilizam de despesas de caráter sigiloso, é um desafio manter um bom indicador. Considerando que muitos dados e informações são classificados como sigilosos, o que já minimiza o aspecto da transparência, provocando, conseqüentemente, um indicador de *accountability* baixo.

Prospectando, as organizações devem desenvolver práticas que aumentem os mecanismos de transparência e de promoção da prestação de contas, com o intuito de fomentarem o controle social e defesa da democracia. Com a consolidação dos princípios democráticos, a sociedade terá necessidade de uma maior *accountability*. Nesse estágio, a sociedade exigirá que os gestores públicos sejam cada vez mais transparentes e que realizem a prestação de contas mais efetiva para a sociedade, tendo que tornar público inclusive dados e informações de caráter sigiloso, como forma de legitimar ainda mais a realização do gasto público.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral *analisar as falhas de governo na aplicação de despesas sigilosas no orçamento público federal e como a prestação de contas de despesas sigilosas pode auxiliar na redução dessas falhas de governo*. O objetivo geral baseou-se em quatro objetivos específicos. De forma geral, foi abordado que as falhas de governo podem ocorrer quando o governo intervém na economia. A intervenção governamental é fundamental para corrigir falhas de mercado, que são lacunas que não foram preenchidas pelos próprios agentes econômicos privados, ou seja, não foram atendidas pelo mercado. **As falhas de governo existem quando o governo atua intervindo no mercado. Da mesma forma, pode ocasionar falhas de governo na aplicação de despesas sigilosas no orçamento público federal. Contudo, a prestação de contas dessas despesas aos órgãos de controle é o mecanismo para minimizar essas falhas e legitimar a boa aplicação da despesa sigilosa.**

Especificamente na seara das ações que envolvem despesas sigilosas, o governo atua pelo motivo de ser uma área sensível, estratégica e imprescindível para garantir a segurança da sociedade e do Estado. Por isso que o próprio governo atua promovendo políticas públicas que fomentam ações sensíveis e estratégicas. As falhas de governo que podem ocorrer nas ações que envolvem despesas sigilosas são restritas, haja vista que, em geral, são ações muito específicas do próprio governo e dificilmente o mercado poderia agir em nome dele.

Assim, de acordo com os estudos de Ghosh (2001), as falhas de governo que se vinculam às ações que envolvem despesas sigilosas são: a) o problema de agência, envolvendo principal e agente e, conseqüentemente, a assimetria de informação; b) a falta de mensuração qualitativa e quantitativa da produção feita pelo setor público; c) impossibilidade de mensuração com precisão das ações dos agentes governamentais; d) as metas governamentais não são monitoradas por princípios de mercado, mas pela opinião da burocracia; e) os projetos do setor público têm, muitas vezes, externalidades desconhecidas; e, f) princípios de mercado não são aplicados no setor público e o custo não é adequadamente monitorado.

Todos esses fatos podem ocasionar falhas de governo. Mas como minimizar ou eliminar as possíveis falhas de governo? É nesse momento que surgem os órgãos de controle e a prestação da *accountability* das despesas sigilosas no orçamento

público federal. A *accountability*, envolvendo prestação de contas, controle, transparência, responsabilização e punição e/ou justificativa, é um mecanismo que promove mudança cultural dos gestores públicos, tendo em vista que eles respondem pelos atos praticados, pela não ação e pelos resultados obtidos na aplicação de recursos públicos (CAMPOS, 1990; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Os órgãos de controle, como o MTCGU, Ciset, CN e TCU, trabalham com o propósito de elevar a prestação da *accountability* pelos órgãos e entidades do setor público, promovendo mecanismos que fomentem o controle social realizado pela sociedade.

O primeiro objetivo específico baseou-se em *evidenciar uma visão panorâmica das características do orçamento público no Brasil*, permeando a discussão entre transparência e sigilo. Assim, evidenciou-se a linha do tempo da evolução do orçamento público federal, abordando-se as mudanças do orçamento público, segmentando em momentos distintos, como: a pré-história, a história, o caminho para a modernidade e a modernidade do orçamento público no Brasil. Ficou evidente que **o orçamento público brasileiro passou por distintas transformações com o passar do tempo, acompanhando as transformações e necessidades sociais.**

Desenvolveu-se a apresentação das características básicas do orçamento público, envolvendo os aspectos político, econômico, jurídico e contábil. Apresentou-se as classificações de receita e despesa orçamentária. Ainda, adentrou-se na discussão do orçamento, com a seguinte indagação: tudo é transparente ou há algo sigiloso? Assim, **evidenciou-se o que é transparente no orçamento público, conjugando-se com o que é sigiloso no orçamento.**

No segundo objetivo específico, buscou-se *demonstrar as razões para a existência de despesas sigilosas no orçamento público federal*. Trazendo o conceito de despesas sigilosas no orçamento público federal, utilizando o conceito da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, de normas específicas e da Constituição. Obtendo-se **as razões para a existência de despesas sigilosas estão diretamente vinculadas com a atividade governamental, considerando que para a realização dessas atividades, é imprescindível a salvaguarda de dados e informações com o fim de proteger o Estado e a sociedade.** Apresentou-se como são autorizadas as despesas sigilosas no orçamento público, comentando-se que antigamente não havia a autorização pelo parlamento de despesas especificamente sigilosas. Mas, com o questionamento feito pelo TCU, os órgãos e entidades públicas

que fossem executar despesas sigilosas deveriam receber autorização desse tipo de despesa do parlamento.

Assim, as despesas de caráter sigiloso são especificadas no orçamento público federal. Apresentou-se as principais despesas sigilosas no orçamento federal brasileiro, utilizando-se os critérios desenvolvidos por Nonato (2017): classificação pela Natureza de Despesa Detalhada (NDD); classificação pela Ação Orçamentária; e dados registrados como “Informações protegidas por sigilo” no Portal da Transparência do Governo Federal. Por fim, apresentou-se a magnitude das despesas sigilosas federais brasileiras, utilizando-se o critério das NDD sigilosas, em ordem decrescente, no período de 2011 a 2017, e das funções orçamentárias.

Nesse sentido, **obteve-se o entendimento de que despesas sigilosas são autorizadas no orçamento público federal de forma transparente, haja vista necessitar da aprovação do CN para serem realizadas.** Então, nem tudo que é sigiloso está oculto, tomando como base a autorização orçamentária. Quanto às despesas sigilosas executadas, é possível conhecer por meio de filtros, como a NDD e ações orçamentárias, utilizando-se o Portal da Transparência do Governo Federal, Portal SIGA BRASIL e Tesouro Gerencial. Contudo, alguns itens característicos da execução dessas despesas não são disponibilizados, como o favorecido, o plano orçamentário vinculado à despesa, o subitem e a descrição do detalhamento do gasto, pois são informações protegidas por sigilo nos termos da legislação vigente.

No terceiro objetivo específico, procurou-se *investigar as falhas de governo na implementação de políticas públicas*, o qual foi alcançado. Haja vista que as falhas de governo surgem do insucesso da atuação governamental, seja por meio de implementação de políticas públicas ou pela intervenção governamental na falha de mercado. Na investigação realizada, **foram listadas oito fontes ou elementos de falhas de governo.** Há distintas causas para ocorrer falhas de governo, e Ghosh (2001) comenta em seus estudos sete elementos: **o problema de agência, a falta de mensuração adequada qualitativa e quantitativamente da produção feita pelo setor público, a impossibilidade de monitorar com precisão as ações dos agentes governamentais, as falta de monitoramento das metas governamentais por princípios de mercado, os projetos do setor público têm externalidades que não são conhecidas e os princípios de mercado não são aplicados no setor público nem o custo é adequadamente monitorado.** Ainda, acrescentando o oitavo

elemento, **o *rent seeking* também é uma falha de governo a ser considerada nesse contexto.**

O quarto objetivo específico teve como propósito *realizar possíveis interfaces entre accountability e despesas sigilosas*. Considerando que nem todos os dados e informações de despesas sigilosas são publicados para conhecimento geral da população e para a promoção do controle social, os órgãos de controle fiscalizam essas despesas com o intuito de legitimar sua aplicação. A fiscalização das despesas sigilosas, por meio dos órgãos de controle, promove a prestação da *accountability*, elevando a transparência, o controle, a responsabilização, a prestação de contas e a punição de atos sem conformidade.

Verificou-se que **a prestação de contas de despesas sigilosas é realizada de forma similar às despesas ostensivas, com algumas peculiaridades**. Os órgãos que executam despesas sigilosas prestam contas aos órgãos de controle normalmente, com dois Relatórios de Gestão, um ostensivo e outro reservado. No Relatório de Gestão ostensivo alguns itens são suprimidos, com o indicativo de informação protegida por sigilo nos termos da legislação vigente, esse relatório é divulgado no site do órgão e do TCU. Contudo, no Relatório de Gestão reservado, todos os dados e informações são disponibilizados, sem exceção. Isso porque esse Relatório é disponibilizado apenas aos órgãos de controle e não é publicado. Os agentes que realizam fiscalizações recebem, por transferência, a obrigação de manter sigilo das informações que obtiverem em decorrência da atividade que realiza. Dessa forma, não podem divulgar dados e informações obtidos. Assim, apesar de que **dados e informações de despesas sigilosas não são divulgados amplamente, a prestação de contas é realizada aos órgãos de controle, legitimando a boa aplicação dos recursos públicos nesse tipo de despesa**.

A construção desta pesquisa contempla limitações. A primeira limitação relaciona-se à escassez de estudos anteriores relativos ao tema de prestação de contas de despesas sigilosas, prejudicando a comparação dos resultados obtidos com outras referências. A segunda limitação é quanto à dinâmica do Portal da Transparência do Governo Federal, no início da pesquisa o Portal tinha um *layout*, no desenvolvimento da pesquisa o Portal foi amplamente modificado, o que provocou mudanças nos dados e informações disponibilizados. Os dados obtidos representam a realidade do período de coleta, que podem ser alterados novamente, haja vista a

velocidade das mudanças das novas tecnologias de informação e dos próprios dados e informações disponibilizados no Portal.

Recomenda-se para futuras pesquisas: identificar possíveis novos órgãos utilizando despesas de caráter sigiloso; conhecer a percepção de gestores e/ou da sociedade em geral do que seja despesas sigilosas, se percebem benefícios advindos da aplicação desse tipo de despesa e se já pesquisaram sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18. edição. São Paulo: Método, 2010.

APARECIDO DOS SANTOS, Luciano; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15^o Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANISAR, David. **Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws**. Privacy International. 2006. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, de 24 de janeiro de 1967, 1967.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de março de 1824, 1824.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967, 1967.

BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986, 1986.

BRASIL. **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 5.482**, de 30 de junho de 2005, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012, 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992, 1992.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.249**, de 13 de janeiro de 2016, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.473**, de 8 de agosto de 2017, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.587**, de 2 de janeiro de 2018, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7ª edição. Brasília: 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Brasília - DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento (MOG). **Portaria nº 42/1999**, de 14 de abril de 1999, 1999.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 11 ago 2018.

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 Normativa nº 161/2017**, de 1º de novembro de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 170/2018**, de 19 de setembro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 57/2008**, de 27 de agosto de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 63/2010**, de 1º de setembro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 04 de dezembro de 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 2 de janeiro de 2015.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, XI, Ciudad de Guatemala, nov. 2006. 16 p.

CRUZ, Tássia de Souza; SILVA, Talita de Moraes Gonçalves. **Despesas federais na educação básica brasileira sob reforma fiscal do teto de despesa**. Trabalho aprovado no XXII Prêmio Tesouro Nacional 2017, 2017.

DARBISHIRE, Helen. **Proactive Transparency: The future of the right to information?**. Working paper – World Bank Institute – Governance Working Paper series. 2009.

Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

DELGADO, Rodrigo Moraes Lima; BRITO, Rodrigo Lino de; SAGASTUME, Mariana Helcias Côrtes; MORAES, Bruno Pinto. **Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do sistema único de assistência social**. Brasília: Revista do Serviço Público. 68 (4) 889-914 out/dez 2017, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, 84, 353-364, 2011.

FREIRE, André Medeiros. **Orçamento impositivo e a possibilidade de aprimoramento da gestão do orçamento público**. 2016. 65f. Monografia de graduação - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2016.

GIACOMONI, JAMES. **Orçamento Público**. 17ª edição ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

GHOSH, B. N. **From market failure to government failure: a handbook of public sector economics**. Malaysia: Wisdom House, 2001.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **Estudo Técnico Conjunto no 1, de 2015: o regime do orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional no 86, de 2015, e da LDO de 2015**. Congresso Nacional: 2015.

JENSEN M. e MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. In: **Journal of Financial Economics**. 1976, p. 305-360.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 4ª edição. Salvador: Editora JusPODIVM, 2015.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada?** 2014. 78f. Monografia de graduação - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2014.

MATOS, Antônio Newton Soares de. As despesas sigilosas do governo e o orçamento. **Revista do TCU**, nº 112, maio/ago 2008.

MATSUSHITA, Thiago Lopes; CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. **A proposta do estado brasileiro para o desenvolvimento econômico nacional em face da**

emenda constitucional nº 95 e seus reflexos na saúde e na educação. Revista *Duc In Altum* Cadernos de Direito, vol. 9, nº 17, jan.-abr. 2017, 2017.

NONATO, Saulo de Oliveira. **Execução orçamentária e *accountability* na gestão de despesas sigilosas da união.** 2017. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos*, São Paulo, nº 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, Guillermo. ***Accountability* horizontal e novas poliarquias.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

OLSON, Mancur. **The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.** Yale University Press. London, 1982.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, 43(6), 1343-1368, 2009.

PINTO, Luiz Paulo Freitas. **O papel da publicidade na prestação de contas do governo: a visão dos representantes dos conselhos regionais de desenvolvimento do rio grande do sul** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. F. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública.** 11ª edição. São Paulo: Atlas: 2010.

PRADO, Otávio. **Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela aneel.** *Revista de Administração Pública*, 40(4), 631-646. doi: 10.1590/S0034-76122006000400007, 2006.

PRADO, Otávio; PÓ, Marcos Vinícius. **Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública.** *Anais do Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 31, 2007.

RENNÓ, Lucio Remuzat Júnior; PEREIRA, Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010.** Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2013.

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas.** 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. **As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil**. Perspectivas. São Paulo, v. 34, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 28 de maio de 2018.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **Orçamento e Planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCAFF, F. F. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional no 86**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>> Acesso em: 28 de maio de 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014.

SILVA, Thomas Maximiano Lopes da. **O uso da verba secreta pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2011. 98 f. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública) – Centro Universitário Newton Paiva e Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

VIANA, Arízio. **Orçamento brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.

ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO A - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 1

ÓRGÃO	Valores das Autorizações Orçamentárias para Despesas Sigilosas (em Reais R\$ a partir de 1994)							
	1993 L 8.652/93	1994 L 8.933/94	1995 L 8.980/95	1996 L 9.275/96	1997 L 9.438/97	1998 L 9.598/97	1999 L 9.789/99	2000 L 9.969/00
Secretaria de Assuntos Estratégicos/ Agência Brasileira de Inteligência	-	206.586,00	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	-	-	-	-	-	-	-	41000,00
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	-	-	-	-	-	-	-
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	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

Tabela 1 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 1

Fonte: Matos (2008) adaptada, Leis Orçamentárias de 1993 A 2008.

ANEXO A - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas – parte 2

Tabela 1 - Autorizações Orçamentárias para Despesas Sigilosas (continuação)

ÓRGÃO	Valores das Autorizações Orçamentárias para Despesas Sigilosas (em Reais R\$ a partir de 1994)								
	2001	2002	L	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	L 10.171/01	10.407/02	L 10.640/03	L 10.837/04	L 11.100/05	L 11.306/06	L 11.451/07	L 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	41.180,00	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	52.922,00	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	
Total	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	

Tabela 2 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas - parte 2

Fonte: Matos (2008) adaptada, Leis Orçamentárias de 1993 A 2008.

ANEXO B – Prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo

Grau de Sigilo	Prazos máximos de restrição de acesso à informação (§1º, art. 24 da LAI)	Competência para classificação das informações sigilosas
Ultrassegredo	25 anos	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior. Pode ser delegada a agente público, vedada a subdelegação. (Inciso I, art. 27 da LAI)
Secreto	15 anos	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; e dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Pode ser delegada a agente público, vedada a subdelegação. (Inciso II, art. 27 da LAI)
Reservado	5 anos	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e de autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade. (Inciso III, art. 27 da LAI)

Figura 1 – Quadro com Prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo

Fonte: Nonato (2017)

ANEXO C – Portal da Transparência do governo federal

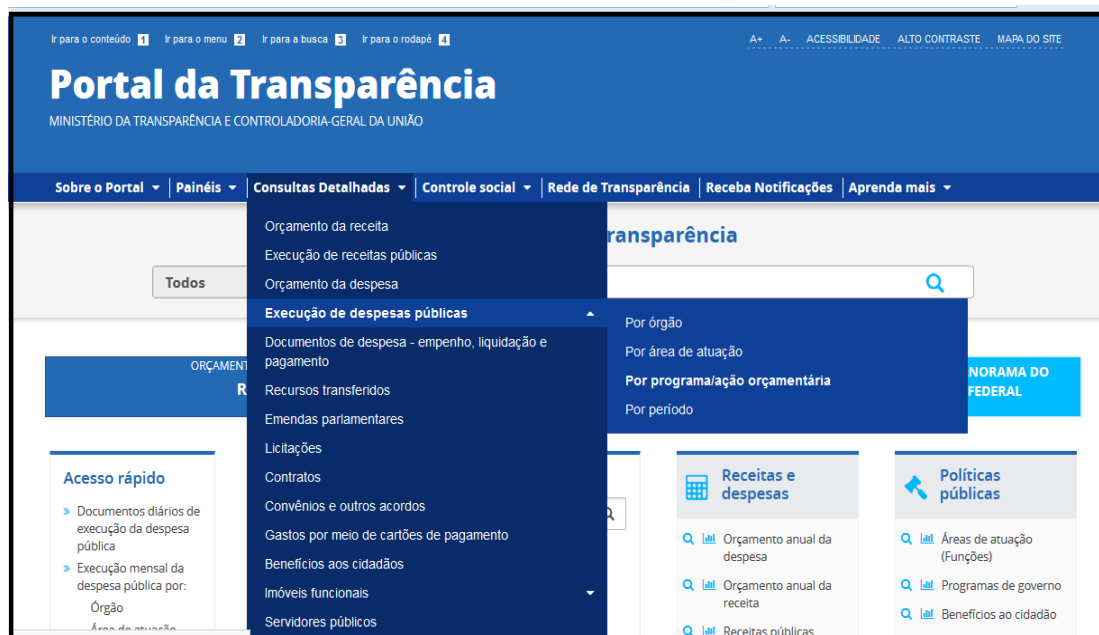


Figura 2 - Portal da Transparência do governo federal

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO D – Portal da Transparência com dados da ação sigilosa 2866

Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária ORIGEM DOS DADOS

[< OCULTAR FILTROS DE CONSULTA](#)

FILTRO <<

PERÍODO

PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Valor (R\$)

EMPENHADO

LIQUIDADO

PAGO

FILTROS APLICADOS:

Período de: 01/2017

Período até: 12/2017

Ação Orçamentária: 2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | ADICIONAR COLUNAS | AGREGAR VALORES | PAINEL DA DESPESA PÚBLICA | VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	MÊS ANO	PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO	VALOR PAGO	VALOR RESTOS A PAGAR PAGOS
Detalhar	01/2017	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO	51.619,64	0,00	0,00	107.817,80
Detalhar	02/2017	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO	266.663,46	131.246,16	61.664,46	260.357,56
Detalhar	03/2017	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO	237.563,68	244.522,63	226.476,03	57.193,93
Detalhar	04/2017	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO	215.288,11	183.117,06	160.954,85	13.819,34

Figura 3 - Portal da Transparência com dados da ação sigilosa 2866

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO E – Detalhamento do documento de pagamento do Portal da Transparência

Detalhamento do documento de Pagamento					ORIGEM DOS DADOS
Nº do documento 2018OB800118	Data 14/02/2018	Descrição ORDEM BANCÁRIA (OB)			
Fase PAGAMENTO	Tipo de documento OBC PARA TERCEIROS NO MESMO BANCO	Valor do documento R\$ 29.094,00			
Observação do documento INFORMAÇÃO PROTEGIDA POR SIGILO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE					
DADOS DO FAVORECIDO					
CPF/CNPJ/Outros	Nome INFORMAÇÃO PROTEGIDA POR SIGILO				
DADOS DO ÓRGÃO PAGADOR					
Órgão Superior 52000 MINISTERIO DA DEFESA	Órgão / Entidade Vinculada 52121 COMANDO DO EXERCITO	Unidade Gestora 160062 CENTRO DE INTELIGENCIA DO EXERCITO	Gestão 00001 TESOURO NACIONAL		
EMPENHOS IMPACTADOS					
EMPENHO	PAGO	INSCRITO EM RESTOS A PAGAR	RESTOS A PAGAR CANCELADOS	RESTOS A PAGAR PAGOS	
2017NE800975	0,00	0,00	0,00	29.094,00	

Figura 4 - Detalhamento do documento de pagamento do portal da transparência

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO F – Tabela de Dados apresentando ações orçamentárias sigilosas do ministério da defesa no Portal da Transparência

Detalhamento da Despesa Pública ORIGEM DOS DADOS

FILTRO << << OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Período de: 08/2017

Período até: 08/2017

Órgão: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO

Ação Orçamentária: 2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO 2720 - AÇÕES DE CARÁTER SIGILOSO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Tabela de dados

IMPRIMIR BAIXAR ADICIONAR COLUNAS AGREGAR VALORES PAINEL DA DESPESA PÚBLICA VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	MES ANO	ÓRGÃO SUPERIOR	ÓRGÃO/ENTIDADE VINCULADA	UNIDADE GESTORA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ÁREA DE ATUAÇÃO (FUNÇÃO)	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Detalhar	08/2017	52000 - MINISTERIO DA DEFESA	52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO	110404 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD	52101 - MINISTERIO DA DEFESA	05 - DEFESA NACIONAL	183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOE DE CARATER SIGILOSO
Detalhar	08/2017	52000 - MINISTERIO DA DEFESA	52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO	110404 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD	52101 - MINISTERIO DA DEFESA	05 - DEFESA NACIONAL	183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOE DE CARATER SIGILOSO
Detalhar	08/2017	52000 - MINISTERIO DA DEFESA	52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO	110404 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD	52101 - MINISTERIO DA DEFESA	05 - DEFESA NACIONAL	183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA	2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA	2866 - ACOE DE CARATER SIGILOSO
Detalhar	08/2017	52000 -	52000 -	110404 -	52101 -	05 -	183 -	2108 -	2866 - ACOE

Valor (R\$)

Figura 5 - Tabela de Dados apresentando ações orçamentárias sigilosas do ministério da defesa no portal da transparência

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO G – Tabela de Dados apresentando despesa pública do ministério da defesa no Portal da Transparência

Detalhamento da Despesa Pública ORIGEM DOS DADOS

FILTRO << << OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Período de: 01/08/2017 ✕
 Período até: 31/08/2017 ✕
 Órgão: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO ✕
 Unidade Gestora: 110404 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD (UG) ✕
 Órgão Superior: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA (Órgão Superior) ✕
 Função: 05 - DEFESA NACIONAL ✕
 Subfunção: 183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA ✕
 Programa Orçamentário: 2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA ✕
 Ação Orçamentária: 2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO ✕
 Programa de Governo: -1 - Sem Informação ✕
 Grupo de Despesa: 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES ✕
 Elemento de Despesa: 14 - DIÁRIAS - CIVIL ✕
 Modalidade de Aplicação: 90 - APLICACOES DIRETAS ✕

Data da última atualização: 09/08/2018

Tabela de dados

IMPRIMIR BAIXAR ADICIONAR COLUNAS DETALHAMENTO DA DESPESA PÚBLICA

DATA	DOCUMENTO	LOCALIZADOR DO GASTO	FASE DA DESPESA	ESPÉCIE	FAVORECIDO	UF DO FAVORECIDO
16/08/2017	2017NE001063	0001 - NACIONAL	Empenho	ORIGINAL	-11 - Informação protegida por sigilo nos termos da legislação vigente	Sem Informaçã

Figura 6 - Tabela de Dados apresentando despesa pública do ministério da defesa no portal da transparência

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO H – Tabela de Dados do detalhamento de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no Portal da Transparência

Detalhamento da Despesa Pública ORIGEM DOS DADOS

FILTRO <<

PERÍODO

NOME FAVORECIDO

CPF/CNPJ FAVORECIDO

DOCUMENTO

ÓRGÃO / ENTIDADE / UG

Localidade

LOCALIDADE DO FAVORECIDO

LOCALIDADE DO GASTO

FASE DA DESPESA

Funcional-Programática

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO

PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA

[<< OCULTAR FILTROS DE CONSULTA](#)

FILTROS APLICADOS:

Período de: 01/08/2017

Período até: 31/08/2017

Órgão: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO

Unidade Gestora: 110404 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD (UG)

Órgão Superior: 52000 - MINISTERIO DA DEFESA (Órgão Superior)

Função: 05 - DEFESA NACIONAL

Subfunção: 183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA

Programa Orçamentário: 2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA

Ação Orçamentária: 2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO

Programa de Governo: -1 - Sem informação

Grupo de Despesa: 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Elemento de Despesa: 14 - DIÁRIAS - CIVIL

Modalidade de Aplicação: 90 - APLICACOES DIRETAS

Data da última atualização: 09/08/2018

Tabela de dados

IMPRIMIR
BAIXAR
ADICIONAR COLUNAS
DETALHAMENTO DA DESPESA PÚBLICA

E	FAVORECIDO	UF DO FAVORECIDO	VALOR	UG	ÓRGÃO	ÓRGÃO SUPERIOR
NAL	-11 - Informação protegida por sigilo nos termos da legislação vigente	Sem informação	764,75	DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD	MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO	MINISTERIO DA DEFESA

Figura 7 - Tabela de Dados do detalhamento de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no portal da transparência

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO I – Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no Portal da Transparência - parte 1

Detalhamento do documento de Empenho				ORIGEM DOS DADOS
Nº do documento 2017NE001063	Data 16/08/2017	Descrição NOTA DE EMPENHO (NE)		
Fase EMPENHO	Espécie/tipo de documento ORIGINAL	Valor do documento R\$ 764,75		
Observação do documento INFORMAÇÃO PROTEGIDA POR SIGILO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE				
DADOS DO FAVORECIDO				
CPF/CNPJ/Outros -11	Nome INFORMAÇÃO PROTEGIDA POR SIGILO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE			
DADOS DO ÓRGÃO EMITENTE				
Órgão Superior 52000 MINISTERIO DA DEFESA	Órgão / Entidade Vinculada 52000 MINISTERIO DA DEFESA - UNIDADES COM VINCULO DIRETO	Unidade Gestora 110404 DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO INTERNA-MD	Gestão 00001 TESOURO NACIONAL	
DADOS DETALHADOS DO EMPENHO				
Processo 60230.000365/2017-17				
DETALHES ORÇAMENTÁRIOS				
Esfera 1 - ORÇAMENTO FISCAL		Tipo de crédito A - INICIAL (LOA)		
Fonte de recursos 00 - RECURSOS ORDINARIOS		Grupo da fonte de recursos 1 - RECURSOS DO TESOURO - EXERCICIO CORRENTE		
Unidade orçamentária 52101 - MINISTERIO DA DEFESA				
Área de Atuação (Função) 05 - DEFESA NACIONAL		Subfunção 183 - INFORMACAO E INTELIGENCIA		
Programa 2108 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA DEFESA		Ação 2866 - ACOES DE CARATER SIGILOSO	Linguagem Cidadã	
Subtítulo (localizador) 28660001 - ACOES DE CARATER SIGILOSO - NACIONAL				
Plano orçamentário - PO 0002 - SEM INFORMACAO				

Figura 8 - Tabela de Dados do detalhamento do documento de empenho de despesa pública vinculada à ação orçamentária sigilosa do ministério da defesa no portal da transparência - parte 1

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2018)

ANEXO K – Aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos

Função	Incisos do art. 23
Segurança Pública	<p>III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;</p> <p>VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou</p> <p>VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.</p>
Defesa Nacional	<p>I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;</p> <p>V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; ou</p> <p>VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.</p>
Indústria	<p>Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.</p>
Ciência e Tecnologia	<p>VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;</p>
Relações Exteriores	<p>II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;</p>

FONTE: Nonato (2017)

Figura 10 – Quadro com Aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos

ANEXO L – Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por tipo.

Tipo	Respondentes
Autarquia	38
Banco	11
Casa legislativa	2
Conselho Profissional	26
Estadual/Distrital	3
Estatal	70
Funções Essenciais à Justiça	7
Fundação	15
Fundo	7
Instituição de ensino	114
Militar	11
Ministério	22
Órgão executivo (Adm. Direta)	20
Paraestatal	15
Tribunal	91
Unidade de Saúde	36
Total	488

Tabela 3 - Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por tipo.

Fonte: TCU (2018)

ANEXO M – Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por segmento.

Segmento¹²	Respondentes
EXE-Sest	84
EXE-Mil	11
EXE-Sippec	241
FEJ	8
Fundo	7
GDF	3
JUD	90
LEG	3
Terceiro Setor	41
Total	488

Tabela 4 - Organizações que participaram do levantamento realizado pelo TCU sobre governança pública, classificadas por segmento.

Fonte: TCU (2018)

¹² EXE-Sest (entes do Poder Executivo vinculadas à SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais), EXE-Mil (entes do Poder Executivo, militares), EXE-Sippec (entes do Poder Executivo, vinculados ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), FEJ (entes que realizam funções essenciais à Justiça), Fundo, GDF (Governo do Distrito Federal), JUD (Judiciário), LEG (Legislativo) e Terceiro Setor.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa (NDD)

Natureza de Despesa	Valores das Despesas Sigilosas Liquidadas (em Reais R\$)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
33903942 Serviços de caráter secreto ou reservado - PJ	16.017.215,07	16.103.908,93	19.770.784,14	15.341.157,93	15.927.704,26	16.493.177,56	19.749.689,87
33903624 Serviços de caráter secreto ou reservado - PF	4.528.574,19	3.537.090,23	6.090.163,71	7.679.764,25	8.326.168,91	7.519.388,51	6.785.396,79
33903052 Material de caráter secreto ou reservado	1.039.557,73	2.540.039,87	1.016.332,77	967.608,17	819.676,40	927.915,63	623.076,94
44905249 Equipamento e material sigiloso reservado	85.293,00	115.861,11	186.406,15	84.246,14	99.010,47	136.023,64	108.768,53
33903311 Serv. Transporte caráter secreto ou reservado	-	-	-	-	726,01	90.963,05	77.852,90
Total	21.670.639,99	22.296.900,14	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.167.468,39	27.344.785,03

Tabela 5 - Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa (NDD)

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE B – Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas

Ação Orçamentária	Valores das Autorizações Orçamentárias para Despesas Sigilosas (em Reais R\$)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
214A Ações de Inteligência voltadas à realização de Grandes Eventos	-	-	-	-	-	-	-	14.200.000,00	9.963.777,00	-
2684 Ações de Inteligência	11.559.482,00	11.559.482,00	16.000.000,00	15.200.000,00	12.639.000,00	55.974.000,00	49.388.000,00	46.450.280,00	36.284.079,00	50.324.610,00
2720 Ações de caráter sigiloso na área de Segurança Pública	10.130.000,00	10.110.000,00	9.905.000,00	10.101.000,00	24.000.000,00	-	-	-	-	-
2866 Ações de Caráter Sigiloso	4.037.028,00	5.895.958,00	6.777.709,00	6.407.528,00	8.209.528,00	7.118.528,00	7.418.528,00	7.118.528,00	7.015.922,00	9.388.884,00
Total	25.726.510,00	28.565.435,00	32.682.709,00	31.708.528,00	44.848.528,00	63.092.528,00	56.806.528,00	67.768.808,00	53.263.778,00	59.713.494,00

Tabela 6 - Autorizações orçamentárias para despesas sigilosas

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE C – Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesas nas ações 2866, 2720, 2684 e 214A

Natureza de Despesa Detalhada		Valores das Despesas Sigilosas Liquidadas (em Reais R\$)						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
33903942	Serviços de caráter Secreto ou Reservado	13.115.789,38	12.033.982,38	13.414.126,35	9.598.633,07	9.271.768,86	9.579.244,27	6.684.125,38
33903978	Limpeza e Conservação	3.620,00	25.668,50	4.618.042,70	5.289.310,83	6.404.765,70	7.476.263,16	7.601.044,77
33903977	Vigilância Ostensiva/Monitoramento/Rastreamento	8.699,20	3.475,00	4.502.753,03	5.332.247,69	6.039.776,44	6.845.144,99	6.958.412,86
44903993	Aquisição de Software	239.617,30	359.610,31	1.221.076,00	2.234.194,70	5.465.009,91	2.586.618,05	22.899,00
-	Outras NDD		1.971.478,97	6.528.472,73	6.074.412,16	4.943.552,41	4.924.816,57	
33903943	Serviços de Energia Elétrica	-	34.294,23	1.955.896,79	1.771.755,79	2.545.615,78	2.709.251,29	3.057.202,71
33903916	Manutenção e Conserv. De Bens Imóveis	201.992,37	226.492,48	1.780.315,30	1.232.381,71	2.221.040,15	1.748.693,11	2.042.203,88
33903997	Comunicação de Dados	26.066,96	23.492,33	577.053,16	2.289.271,13	2.091.452,81	2.272.382,79	2.214.109,64
33903910	Locação de Imóveis	-	-	697.117,54	1.264.935,55	1.396.982,21	1.334.860,61	1.378.090,71
33901414	Diárias no País	1.921.506,11	6.252.369,13	1.610.078,55	1.404.755,02	1.022.501,58	7.436.916,81	984.090,01
33903301	Passagens para o País	470.443,57	645.017,57	1.116.144,97	1.394.982,50	1.005.793,54	1.491.162,01	1.557.443,55
33903902	Condomínios	-	-	865.087,08	899.015,05	957.664,80	1.067.185,22	936.776,65
44905235	Equipamentos de Processamento de Dados	808.810,98	122.298,19	1.736.550,84	171.195,65	785.329,97	1.383.900,31	888.860,86
33903908	Manutenção de Software	11.950,00	7.950,00	61.270,00	625.177,14	701.974,43	452.520,60	1.107.966,10
33903958	Serviços de Telecomunicações	61.502,08	73.461,24	2.866.192,31	696.139,11	532.467,59	346.985,62	561.213,58
33903919	Manutenção e Conserv. De Veículos	-	221.066,01	172.669,17	195.764,78	499.631,94	598.624,50	38.918,84
33903983	Serviços de Cópias e Reprodução de Documentos	-	626,60	504.516,77	63.839,39	465.609,74	438.373,60	517.169,81
33903944	Serviços de Água e Esgoto	-	-	337.704,50	355.989,79	414.624,53	426.074,12	1.019.849,12
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	-	-	658.090,00	44.266,00	397.940,00	216.650,00	67.080,00
33903957	Serviços Técnicos Profissionais de T.I.	-	-	690.588,50	369.600,00	370.600,00	364.596,58	256.948,60
33901514	Diárias no País	329.970,92	297.786,48	861.121,55	360.895,55	335.401,30	526.775,86	528.475,30
33903302	Passagens para o Exterior	180.897,00	109.770,05	232.461,42	476.993,11	339.606,46	314.055,42	917.708,62
33901416	Diárias no Exterior	178.258,69	356.047,57	186.571,36	296.013,12	277.599,32	267.473,90	690.652,60
33903917	Manut. E Conserv. De Máquinas e Equipamentos	38.134,78	14.742,68	536.081,22	434.332,64	236.517,86	158.179,12	169.426,13
44905242	Mobiliário em Geral	221.869,29	469.842,02	176.570,09	151.039,57	221.437,90	215.824,75	-
33909303	Ajuda de Custo - Pessoal Civil	-	-	988.005,59	1.067.557,01	219.408,99	1.616.297,99	868.976,06
33903052	Material de Caráter Secreto ou Reservado	983.862,08	821.445,06	34.000,00	98.000,00	42.100,00	41.500,00	25.000,00
44905249	Equipamento e material Sigiloso e Reservado	85.293,00	99.186,59	311,22	700,00	30.000,00	-	29.283,67
33903624	Serviços de caráter Secreto ou Reservado	4.429.266,49	3.274.312,23	-	-	-	-	-
44905252	Veículos de Tração Mecânica	80.320,00	-	1.217.700,00	1.935.957,90	-	-	-
Total		23.397.870,20	27.444.415,62	50.146.568,74	46.528.363,96	49.216.174,17	56.840.371,25	41.123.928,45

Tabela 7 - Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesas nas ações 2866, 2720, 2684 e 214A

Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE D – Despesas sigilosas liquidadas por órgão orçamentário

Órgão Orçamentário	Valores das Despesas Sigilosas Liquidadas (em Reais R\$)							Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Departamento de Polícia Federal	-	15,00	8.156.554,24	9.251.297,14	10.097.951,41	9.025.041,31	7.735.954,06	44.266.813,16
Presidência da República	10.874.706,62	10.407.870,24	11.686.018,69	8.202.931,03	8.220.755,74	8.038.251,82	4.986.771,09	62.417.305,23
Comando do Exército	3.303.003,95	3.826.653,26	2.550.075,00	1.339.901,49	818.739,13	3.133.100,51	1.770.264,06	16.741.737,40
Ministério da Defesa	374.551,45	168.569,40	2.003.639,57	1.926.892,99	1.104.095,00	3.132.496,58	3.972.159,74	12.682.404,73
Fundo p/Apar. E Operac. Ativ. Fim. Da Pol. Federal	6.645.783,97	5.150.887,50	-	-	-	-	-	11.796.671,47
Ministério das Relações Exteriores	30.614,08	-	141,57	66,23	3.768,25	490,06	7.561.297,84	7.596.378,03
Casa da Moeda do Brasil - Cmb	-	-	-	-	3.800.000,00	-	-	3.800.000,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	-	-	32.314,58	2.555.046,29	-	191.822,02	-	2.779.182,89
Ministério da Integração Nacional	-	-	-	148.048,17	311.000,00	653.000,00	900.000,00	2.012.048,17
Minist. Do Planejamento, Desenvolv. E Gestão	-	-	1.987.241,83	-	-	-	-	1.987.241,83
Comando da Marinha	153.367,23	718.278,02	234.000,00	244.850,30	195.000,00	139.192,52	153.807,00	1.838.495,07
Centro Nac. de Tecn. Eletrônica Avançada S/A	-	1.659.804,81	-	-	-	-	-	1.659.804,81
Comando da Aeronáutica	122.462,26	147.995,76	108.418,88	193.430,43	176.100,00	139.192,52	100.000,00	987.599,85
Ministério da Fazenda	118.269,31	141.211,33	232.734,51	109.931,50	82.747,26	81.933,41	89.509,16	856.336,48
Justiça Eleitoral	-	-	-	10.000,00	-	543.000,00	197,25	553.197,25
Fundo Constitucional do Distrito Federal	40.791,00	71.450,00	68.130,00	58.700,00	35.650,00	39.900,00	47.450,00	362.071,00
Fundo do Exército	63,26	74,98	-	3.310,00	250.000,00	-	-	253.448,24
Comando da Marinha - Fundo Naval	3.100,30	3.039,60	80,00	-	50.000,00	38.788,40	-	95.008,30
Outros 31 Órgãos Orçamentários	3.926,56	1.050,23	4.337,90	28.370,92	27.479,26	4.791,86	27.110,77	97.067,50
Total	21.670.639,99	22.296.900,13	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.161.001,01	27.344.520,97	172.782.811,41

Tabela 8 - Despesas sigilosas liquidadas por órgão orçamentário

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE E – Despesas sigilosas liquidadas por função

	Função	Valores das Despesas Sigilosas Liquidadas por Função (em Reais R\$)							Total
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
6	Segurança Pública	17.520.490,59	15.558.772,74	19.874.887,51	20.157.326,63	18.629.707,15	17.908.115,15	13.622.725,15	123.272.024,9
5	Defesa Nacional	4.077.567,76	5.005.822,35	4.898.213,45	3.727.095,21	2.593.934,13	6.589.237,91	6.003.994,86	32.895.865,6
2	Judiciária	-	390,00	78,00	10.028,00	300,00	543.358,00	197,25	554.351,25
4	Administração	-	-	2.220.576,24	109.931,50	82.747,26	82.273,41	92.497,31	2.588.025,72
28	Encargos Especiais	40.791,00	71.450,00	68.130,00	58.700,00	35.650,00	39.900,00	47.450,00	362.071,00
11	Trabalho	-	-	-	-	-	3.800,00	-	3.800,00
7	Relações Exteriores	30.614,08	-	141,57	66,23	3.768,25	490,06	7.561.297,84	7.596.378,03
20	Agricultura	-	-	-	-	16.612,86	250,00	750,00	17.612,86
22	Indústria	-	-	-	-	3.800.000,00	43,86	-	3.800.043,86
19	Ciência e Tecnologia	-	1.660.129,91	-	-	-	-	-	1.660.129,91
12	Educação	1.126,56	335,13	800,00	9.392,00	270,00	-	15.872,62	27.796,31
21	Organização Agrária	-	-	-	-	10.106,40	-	-	10.106,40
14	Direitos da Cidadania	-	-	800,00	-	-	-	-	800,00
15	Urbanismo	-	-	-	200,00	-	-	-	200,00
3	Essencial à Justiça	-	-	-	-	190,00	-	-	190,00
18	Gestão Ambiental	50,00	-	60,00	16,50	-	-	-	126,50
13	Cultura	-	-	-	20,42	-	-	-	20,42
	Total	21.670.639,99	22.296.900,13	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.167.468,39	27.344.785,03	172.789.542,8

Tabela 9 - Despesas sigilosas liquidadas por função

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE F – Itens que constam no Relatório de Gestão em 2017

Itens gerais	Detalhamento
VISÃO GERAL	Finalidade e competências
	Normas e regulamento de criação, alteração e funcionamento do órgão
	Ambiente de atuação
	Organograma
	Macroprocessos finalísticos
PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E RESULTADOS	Planejamento organizacional
	Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos
	Desempenho orçamentário
	Desempenho operacional
	Apresentação e análise de indicadores de desempenho
GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS	Descrição das estruturas de governança
	Atividades de correção e apuração de ilícitos administrativos
	Gestão de riscos e controles internos
ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO	Gestão de pessoas
	Gestão de patrimônio e infraestrutura
	Gestão da tecnologia da informação
	Gestão Ambiental e Sustentabilidade
RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE	Canais de Acesso do cidadão
	Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade
	Medidas para Garantir a Acessibilidade aos Produtos, Serviços e Instalações
DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS	Tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio e avaliação e mensuração de ativos e passivos
	Sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade

	Demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.320/64 e notas explicativas
CONFORMIDADE DA GESTÃO E DEMANDAS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE	Tratamento de determinações e recomendações do TCU
	Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno
	Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário
	Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o disposto no art. 5º da Lei 8.666/1993
	Informações sobre a revisão dos contratos vigentes firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento
	Informações sobre ações de publicidade e propaganda

Figura 11 - Itens que constam no Relatório de Gestão em 2017

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE G – Relação de trabalhos apresentados e publicados em eventos científicos relacionados diretamente com o programa de Pós-Graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas (Economia da Defesa).

GOIS, Alexsandro Barreto. **Perspectivas do Gasto em Defesa Nacional: a unificação dos orçamentos paralelos.** In: VI Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2017, Gama. Perspectivas do Gasto em Defesa Nacional: a unificação dos orçamentos paralelos, 2017, p. 15. Acesso em: <http://www.ifb.edu.br/attachments/article/4960/V2_2017.pdf>.

GOIS, Alexsandro Barreto. **Segurança Cibernética: o olhar da Defesa Nacional e da Inteligência de Estado frente às vulnerabilidades digitais.** In: Conferência de Iniciação Científica em Assuntos de Defesa - CICAD, 2018, Brasília. CICAD.2018.I.Livro.Ata.V1.08. Brasília: O Comunicante, 2018. v. 1. p. 14-14. Link: <<http://www.escom.eb.mil.br/apresentacao/downloads/file/61-portfolio>>.

GOIS, Alexsandro Barreto. **OFFSET: um estudo de caso do SISFRON.** In: Conferência de Iniciação Científica em Assuntos de Defesa - CICAD, 2018, Brasília. CICAD.2018.I.Livro.Ata.V1.08. Brasília: O Comunicante, 2018. v. 1. p. 13-13. Link: <<http://www.escom.eb.mil.br/apresentacao/downloads/file/61-portfolio>>.

GOIS, Alexsandro Barreto. **ACORDOS DE COMPENSAÇÃO OFFSET: UM ESTUDO DOS ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS UTILIZADO NO SISFRON.** 2018, p. 513. Link: <<http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/editoraifb/issue/view/issue/94/28>>.

GOIS, Alexsandro Barreto. Segurança Cibernética: o olhar da Defesa Nacional e da Inteligência de Estado frente às vulnerabilidades digitais. **REVISTA O COMUNICANTE**, v. 8, p. 41-47, 2018. Link: <<http://www.escom.eb.mil.br/revistas-publicadas/file/62-o-comunicante-2018-v8-n3>>. *PUBLICADO. Resumo apresentado no APÊNDICE I.*

GOIS, Alexsandro Barreto; NOGUEIRA, Jorge Madeira. O *tradeoff* entre transparência e sigilo: as razões para a existência de despesas sigilosas no Orçamento Público Federal. **REVISTA O COMUNICANTE**. *SUBMETIDO. Resumo apresentado no APÊNDICE J.*

APÊNDICE H – Relação de trabalhos apresentados e publicados em eventos científicos relacionados indiretamente com o programa de Pós-Graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas (Economia da Defesa).

FERNANDES, Patryck. Aladir. A. ; GOIS, Alessandro Barreto. **Governo Eletrônico: análise de custos, transparência e 'accountability' do Sistema Unificado de Administração Pública no Instituto Federal de Brasília.** In: VI Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2017, Gama. Governo Eletrônico: análise de custos, transparência e, 2017, p. 33. Link: <http://www.ifb.edu.br/attachments/article/4960/V2_2017.pdf>.

[GOIS, Alessandro Barreto](#). **Governança Pública na Atividade de Inteligência: o conflito entre a salvaguarda da informação sensível e os princípios da 'accountability' e da transparência.** In: VI Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2017, Gama. Governança Pública: o conflito entre a salvaguarda da informação sensível e os princípios da, 2017, p. 15. Link: <http://www.ifb.edu.br/attachments/article/4960/V2_2017.pdf>.

Projetos de Extensão – Oficinas coordenadas e ministradas:

2017 - 2017 - Oficina Execução Orçamentária e Financeira dos pagamentos do Governo Federal.

Descrição: Oficina realizada no evento ConectaIF em 2017, no subevento Qualific Express. Demonstração de alguns tipos de pagamentos realizados pelo Governo Federal utilizando o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e o Contas a Pagar e a Receber - CPR.
Situação: Concluído; Natureza: Extensão.
Alunos envolvidos: Graduação: (20) / Especialização: (3) / Mestrado profissional: (2)
Integrantes: Alessandro Barreto Gois - Coordenador / Daniel Cerqueira Costa - Integrante / Fernanda Maria Furst Signori - Integrante / Patryck Aladir de Araújo Fernandes - Integrante.

2017 - 2017 - Oficina Gestão da Informação de Custos no processo de tomada de decisão.

Descrição: Oficina realizada no evento ConectaIF em 2017, no subevento Qualific Express. Demonstrando desde a terminologia de custos aos instrumentos de gestão, como Margem de Contribuição, Ponto de Equilíbrio e Análise gráfica de desempenho de um produto e/ou serviço.
Situação: Concluído; Natureza: Extensão.
Alunos envolvidos: Graduação: (30) / Especialização: (11) / Mestrado profissional: (2)
Integrantes: Alessandro Barreto Gois - Coordenador / Daniel Cerqueira Costa - Integrante / Fernanda Maria Furst Signori - Integrante / Patryck Aladir de Araújo Fernandes - Integrante.

APÊNDICE I – Artigo publicado na Revista O COMUNICANTE do Exército Brasileiro, decorrente de artigo realizado em uma disciplina do programa

O artigo intitulado “Segurança Cibernética: o olhar da Defesa Nacional e da Inteligência de Estado frente às vulnerabilidades digitais” foi realizado como pré-requisito parcial para aprovação na disciplina Economia da Defesa do programa de pós-graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas - Linha de pesquisa: Economia da Defesa.

GOIS, Alexsandro Barreto. Segurança Cibernética: o olhar da Defesa Nacional e da Inteligência de Estado frente às vulnerabilidades digitais. **Revista O Comunicante do Exército Brasileiro, Revista Científica da Escola de Comunicações – Escola Coronel Hygino Corsetti**, vol. 8, nº 3, p.41-47, Outubro de 2018. Disponível em: <http://www.escom.eb.mil.br/revistas-publicadas/file/62-o-comunicante-2018-v8-n3>.

Acesso em: 4 nov. 2018.

SEGURANÇA CIBERNÉTICA: O OLHAR DA DEFESA NACIONAL E DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO FRENTE ÀS VULNERABILIDADES DIGITAIS

Alexsandro Barreto Gois Mestrando em Economia da Defesa pela Universidade de Brasília

RESUMO: O presente artigo trata sobre a segurança cibernética, um paradigma atual que está gerando uma crescente preocupação de entidades públicas e privadas em todo o mundo. Antigamente as ameaças eram, em sua grande maioria, visíveis e tangíveis. Mas, com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, isso mudou. As ameaças atuais estão invadindo os sistemas eletrônicos das corporações, prejudicando suas atividades. Diante disso, surgem preocupações para uma nova forma de segurança e proteção frente às vulnerabilidades digitais: segurança cibernética. A segurança cibernética é uma preocupação atual e crescente de diversas instituições, tanto públicas quanto privadas. A preocupação é latente e já está normatizada nas políticas públicas de instituições de segurança pública, como é evidente nas Estratégias Nacional de Defesa e Nacional de Inteligência. Neste artigo, demonstra-se essa normatização e conseqüente preocupação, tanto da área de Defesa quanto da área de Inteligência. Ainda, comenta-se casos de ataques cibernéticos que ocorreram em algumas instituições públicas e privadas. A preocupação com uma nova forma de defesa é necessária para as instituições que trabalham com segurança. Como salvaguardar os sites e sistemas de suas instituições? É possível se defender desses tipos de ataques, ou estamos à mercê dos ataques cibernéticos?

Palavras-chave: Segurança cibernética. Vulnerabilidades digitais. Defesa Nacional. Estratégia Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Inteligência.

**APÊNDICE J – Artigo submetido para publicado na Revista O COMUNICANTE
do Exército Brasileiro, decorrente de discussão de um capítulo desta
dissertação**

O artigo intitulado “O *tradeoff* entre transparência e sigilo: as razões para a existência de despesas sigilosas no Orçamento Público Federal” é um extrato da discussão realizada em um dos capítulos desta dissertação, referente ao programa de pós-graduação Mestrado em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas - Linha de pesquisa: Economia da Defesa. O artigo, realizado em parceria com o Prof^o Jorge Madeira Nogueira, foi submetido para publicação para a Revista O COMUNICANTE, como apresentado em sequência.

**O TRADEOFF ENTRE TRANSPARÊNCIA E SIGILO: AS RAZÕES PARA A
EXISTÊNCIA DE DESPESAS SIGILOSAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL**

Alexsandro Barreto Gois - Mestrando em Economia da Defesa pela Universidade de Brasília.

Jorge Madeira Nogueira - PhD em Economia e Professor do Departamento em Economia da UnB.

RESUMO: Neste trabalho apresentaremos o tradeoff entre transparência e sigilo das despesas públicas, evidenciando as razões para a existência de despesas sigilosas no orçamento público federal. Na execução das despesas públicas, o governo tem que decidir com o que vai gastar, definir as políticas públicas e indicar a essência das despesas. Uma das características mais importantes das despesas públicas, na atualidade, é quanto à transparência, haja vista vivermos em um Estado Democrático de Direito. As despesas públicas devem ser disponibilizadas publicamente para que o cidadão possa conhecer o que o governo faz com os recursos públicos arrecadados. A Lei de Acesso à Informação corroborou esse entendimento e todos os órgãos que utilizam recursos públicos devem divulgar informações e dados sob sua custódia, dentre os órgãos estão o Ministério da Defesa e suas respectivas Forças, a Polícia Federal, o Ministério das Relações Exteriores, o Gabinete de Segurança Institucional, a Agência Brasileira de Inteligência. Contudo, na Constituição Federal de 1988 há determinação de que as informações que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado devem ser protegidas e conseqüentemente não terem divulgação com amplo acesso público. As despesas de caráter sigiloso são determinantes para a execução de ações e políticas voltadas à defesa da sociedade e do Estado, por esse motivo que é imperioso estarem sob o véu do segredo. Apesar de serem autorizados publicamente, os dados da execução de despesas de caráter sigiloso não são disponibilizados amplamente.

Palavra-chave: Transparência. Orçamento Público. Despesas Sigilosas. Segurança da Sociedade e do Estado. Lei de Acesso à Informação.

Figura 12 - E-mail com solicitação de artigo submetido para publicação na Revista O COMUNICANTE – Parte 1

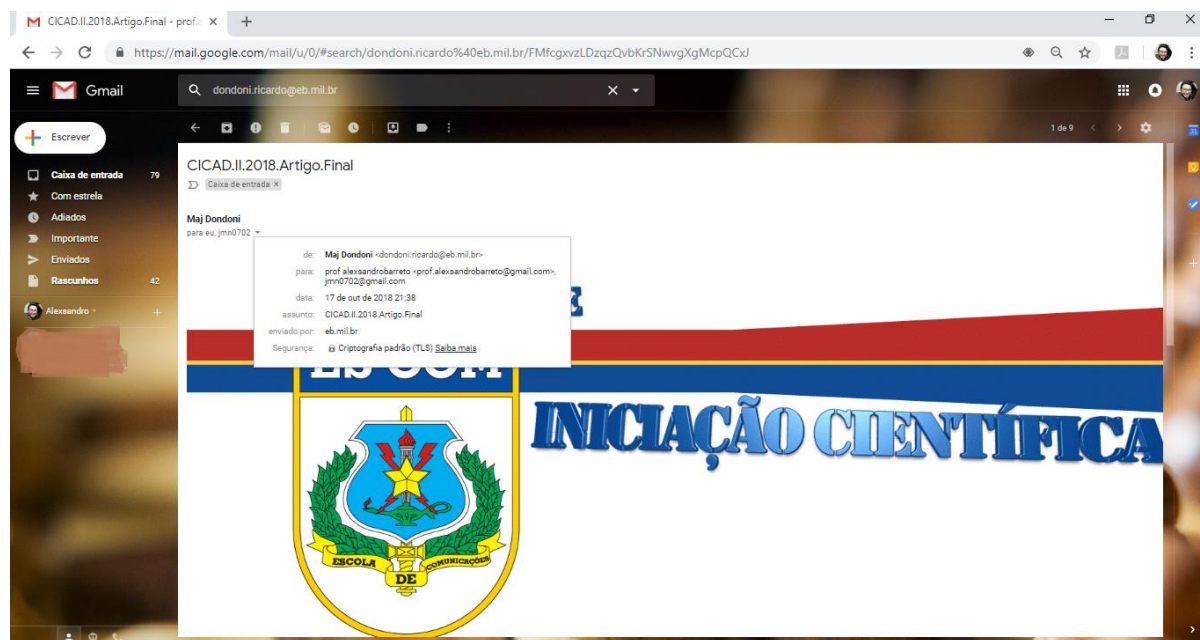


Figura 13 - E-mail com solicitação de artigo submetido para publicação na Revista O COMUNICANTE - Parte 2

