

Revista da

CGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas.....46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70

Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biazon, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscariol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque 137

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local

Victor Leal Santana, bacharel em Ciência Política pela UnB

Introdução

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios foi instituído pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2003, e tem como principais objetivos inibir e dissuadir a corrupção. A esperada eficácia da fiscalização tem como pressuposto que o processo estimularia, entre os governantes, práticas mais rigorosas de controle, assegurando a correta aplicação do dinheiro público (CGU, 2006).

Ao longo desses últimos cinco anos, do 1º ao 25º sorteio, foram realizadas 1342 auditorias em 1303 municípios diferentes. Essas auditorias contribuíram bastante para iluminar a situação da administração pública municipal no Brasil. Situação essa que é preocupante, tendo em vista recente declaração do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, de que foram identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados pela Controladoria.¹

1. A entrevista foi concedida a Bob Fernandes no dia 10/09/2008. Disponível em <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI961203-El6578,00.html>. Acesso em 18/09/2008.

Diversos estudos têm utilizado os resultados apresentados nos relatórios do órgão para avaliar o nível de corrupção nos municípios, procurando associar essa questão com aspectos sociais, econômicos e políticos locais.² Os relatórios mostraram ser uma fonte importante para obtenção de medidas de corrupção ou de ineficiência administrativa. Assim, o trabalho dos técnicos da CGU se tornou fundamental para pesquisas empíricas envolvendo o desempenho administrativo dos municípios brasileiros.

Apesar da importância desse instrumento na elaboração de medidas de corrupção, sua eficácia para coibir más administrações, seja pelo medo do gestor de ter seu município sorteado, seja pelo fato de ser punido por meio de denúncias expostas nos relatórios, ainda não foi avaliada. Nesse sentido, o objetivo do artigo é justamente analisar o impacto das auditorias realizadas sobre a administração pública local. Ou seja, quando

2. Alguns exemplos são Weber (2006), Ferraz e Finan (2005), Zamboni (2007) e Alves e Sodré (2007).

um município é fiscalizado, são criados incentivos ou constrangimentos à ação corrupta ou oportunista dos governos locais?

Para responder a essa pergunta, foram analisadas as constatações de duas auditorias realizadas em um mesmo município. Assim, a partir das informações sobre as irregularidades observadas em 39 municípios, em dois períodos distintos, foi investigada a eficácia da fiscalização realizada pela CGU sobre o desempenho futuro da administração pública local.

Descentralização e controle interno

A descentralização fiscal de políticas vinculadas à saúde, à educação básica e à assistência social, ao dotar os governos locais de grande autonomia financeira e orçamentária, poderia também aumentar substancialmente o potencial para irregularidades (FISMAN; GATTI, 2002; FERRAZ; FINAN, 2005). Apesar dos ganhos distributivos, a descentralização não necessariamente é traduzida em melhores resultados sociais e econômicos, principalmente devido à corrupção e outras ineficiências administrativas.

Em um contexto de crise fiscal e reorientação do papel do Estado, a eficiência se tornou aspecto fundamental para a qualidade do governo. Um bom governo deveria agir não apenas com eficácia em relação às demandas da sociedade (PUTNAM, 2006, p.77), mas visando também maximizar os ganhos econômicos e de bem-estar. Com isso, passaram

a ser discutidas diversas reformas institucionais, com vistas a aumentar o nível de eficiência do governo. Para garantir que o governo administre com transparência e responsabilidade, foram constituídos mecanismos de controle, cuja efetividade seria a chave para a qualidade da democracia.

De acordo com Baltaci e Yilmaz (2006), o sucesso da descentralização depende da existência de instituições e organizações que mantenham o governo local ou subnacional responsável e sua burocracia atenta para os resultados. Nesse sentido, os sistemas de controle interno teriam um papel fundamental para o estabelecimento de governos mais *accountables* e com menores incentivos para extrair rendas pessoais e para agirem de maneira oportunista.

Os dados coletados pelos técnicos da CGU indicam tendências a respeito da execução dos programas de governo nos municípios. Dessa forma, é possível analisar de que forma têm sido gastos os recursos federais e onde é encontrado o maior número de problemas ou constatações. Apesar de apresentar apenas um *proxy* de como são administrados os recursos federais, esse sistema de controle é fundamental para tornar governos locais mais responsáveis.

O contexto justifica a implementação de sistemas de controle interno, porém, resta saber o quão eficaz são esses sistemas na consecução de seus objetivos. Na próxima seção

será apresentada a metodologia utilizada e a descrição dos dados dos municípios investigados.

Metodologia e dados

Para que fosse possível avaliar objetivamente o impacto das auditorias levadas a cabo pela CGU sobre a eficiência administrativa do município, foi preciso enquadrar os resultados em uma medida padrão. Como as fiscalizações envolviam diferenças temporais de até quatro anos e como os relatórios não são uniformes na descrição dos resultados, foram contabilizadas apenas as constatações observadas, sendo deixadas de lado classificações quanto ao grau da irregularidade.

Assim, para a elaboração do indicador de eficiência administrativa, o total de constatações observadas no município foi ponderado pelo total de recursos fiscalizados, para evitar efeitos decorrentes de quantidade distintas de ações e recursos auditados. A medida utilizada na análise empírica foi calculada da seguinte maneira:

$$\text{Efic_Adm } i = \frac{\sum \text{Const } i}{\$ \text{Fiscalizados } i}$$

onde *Const i* é o total de constatações identificadas no município *i* e *\$ Fiscalizados i* é o total de recursos auditados pela CGU no município *i* dividido por 10^4 . Para o teste empírico, os valores do indicador foram normalizados por meio de transformação logarítmica, para atender a requisito do teste de diferença de médias.

Foram coletadas ainda informações sobre o desenvolvimento social e econômico dos municípios, de forma a traçar um perfil das localidades investigadas.

Com relação à incidência dos municípios, há uma concentração em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Dos 39 municípios que tiveram seus recursos auditados duas vezes, 25 municípios ou 64,1% estão nas regiões Norte e Nordeste. Os estados que tiveram o maior número de localidades analisadas foram o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Norte, com 5 e 4 municípios, respectivamente.

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas dos dados socioeconômicos dos municípios e das constatações observadas. Nota-se que a ineficiência é bem maior nos recursos destinados à assistência social, área extremamente sensível em localidades com baixo índice de desenvolvimento social. Nesse caso, os problemas nessa área superam em mais do que o dobro do verificado na saúde e na educação.

A próxima seção apresenta os testes empíricos para o modelo especificado. A questão levantada será verificada pelo teste t de *Student* de diferença de médias, sendo consideradas as irregularidades constatadas em dois momentos distintos para o mesmo município.

Análise empírica

Os municípios foram divididos em dois grupos. O teste será reali-

Tabela 1: Descrição dos dados. Média e desvio-padrão

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
IDH	0,687	0,065	0,694	0,542	0,800
Pib 2005	352473,2	1036663,1	88547	6505	6362615
Pib <i>per capita</i> 2005	11140	33279,2	5374	1666	211600
Ideb	3,24	0,725	3,30	1,90	4,70
Atenção Básica	74,49	30,36	77,8	11,18	126,99
Efic_Adm	0,462	0,402	0,453	-0,49	1,44
Educação	0,053	0,469	0,028	-0,94	1,19
Saúde	-0,026	0,468	-0,064	-1,22	1,20
Assistência Social	0,215	0,707	0,203	-2,31	2,14

Fonte: IDH: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/IPEA); Pib e Pib per capita: IBGE, 2005; Atenção Básica: CNM; Ideb: Ministério da Educação; Efic_Adm (geral, educação, saúde e assistência social): Relatórios de Fiscalização a partir de Sorteios da CGU (1º ao 25º sorteio).
Obs.: Os valores de Efic_Adm estão em logaritmo.

zado em duas medições da mesma amostra, ou seja, uma única amostra de 39 municípios será medida em pontos diferentes do tempo. Assim, no grupo 1 estão os municípios com os resultados da primeira auditoria, enquanto no grupo 2 estão os mesmos municípios, mas agora com os resultados da segunda auditoria.

Em cada grupo especificado, a média e o desvio-padrão do indicador Efic_Adm foram estimados, sendo conduzido o seguinte teste de hipóteses:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 \text{ ou } H_1: \mu_1 \neq \mu_2$$

no qual μ_1 é a média estimada do grupo 1 e μ_2 é média estimada do grupo 2. H_0 é a hipótese nula, sinalizando que a diferença apresentada não é significativa, ou seja, os resultados esperados não são observados e a diferença é estatisticamente nula. H_1 sinaliza para uma diferença esta-

tisticamente significativa entre as médias dos dois grupos.

A tabela 2 mostra o teste *t* de diferença de médias das variáveis Efic_Adm para todas as constatações e o mesmo indicador por setor específico.

Os resultados revelam que o objetivo da CGU é satisfatoriamente cumprido, ou seja, de forma geral, há redução no número de irregularidades quando é feita uma segunda fiscalização.

Os resultados revelam que o objetivo da CGU é satisfatoriamente cumprido, ou seja, de forma geral, há redução no número de irregulari-

Tabela 2: Teste t de diferença de médias para duas medições da mesma amostra

	Total			Mesmo Governo		
	Grupo 1	Grupo 2	dm	Sim	Não	dm
Nº de Obs.	39	39	-----	24	54	-----
Efic_Adm	0,597 (0,402)	0,327 (0,359)	0,269***	0,517 (0,449)	0,437 (0,381)	0,08
Educação	0,075 (0,485)	0,028 (0,455)	0,05	0,197 (0,516)	-0,013 (0,435)	0,21*
Saúde	0,102 (0,515)	-0,158 (0,378)	0,259***	0,002 (0,554)	-0,039 (0,429)	0,04
Assistência Social	0,525 (0,641)	-0,087 (0,641)	0,612***	0,318 (0,754)	0,177 (0,693)	0,14

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de fiscalização por sorteios da CGU (1º ao 25º sorteio).

***Rejeita-se a hipótese nula de que as diferenças são iguais com 99% de certeza;

*Rejeita-se a hipótese nula de que as diferenças são iguais com 90% de certeza.

dades quando é feita uma segunda fiscalização. A possibilidade de os recursos serem novamente auditados parece inibir ou coibir uma administração mais ineficiente.

Os dados apontam para um nível de significância de 1% tanto para o indicador de eficiência para todos os setores analisados como para Efic_Adm para os setores da saúde e de assistência social. Nesses casos, rejeita-se a hipótese nula de que a diferença entre as médias é igual. Dessa forma, o indicador Efic_Adm é reduzido consideravelmente. Na segunda fiscalização, a ineficiência na administração dos recursos federais pelos municípios é reduzida em 45%. Com relação à eficiência na aplicação dos recursos e nas ações vinculadas à saúde e à assistência social, os ganhos de eficiência são de 63% e 116%, respectivamente.

Para testar os efeitos da fiscalização sobre o comportamento do político que governava durante a primeira auditoria e permaneceu no

governo durante a segunda auditoria, comparamos a média do indicador de eficiência administrativa também para dois grupos, os que permaneceram e os que não permaneceram no governo. Supõe-se que o mesmo prefeito que teve sua administração fiscalizada duas vezes tenha um comportamento distinto, ou seja, o fato de permanecer no governo durante a segunda fiscalização poderia oferecer resultados interessantes para a análise.

E foi o que ocorreu. Os resultados mostraram que prefeitos que estavam na primeira auditoria, e continuaram no governo durante a segunda, talvez tenham duvidado que seriam novamente fiscalizados. Isso porque os municípios desses prefeitos apresentaram menor eficiência na segunda fiscalização. Entretanto, esses resultados são estatisticamente significantes apenas para a eficiência na administração dos recursos vinculados à educação. Nesse caso, os ganhos de eficiência pouco mais que dobram.

Para as outras variáveis, a hipótese nula se mantém, ou seja, a diferença observada é decorrente do erro amostral das médias dos dois grupos.

Conclusões

O objetivo do artigo foi avaliar o impacto do programa de fiscalização a partir de sorteios da CGU sobre a administração pública municipal. Assim, testamos a hipótese de que municípios que já haviam sido fiscalizados tenderiam a reduzir o número de irregularidades na administração, aumentando a eficiência dos gastos públicos. Os resultados confirmaram a hipótese e o esperado pela CGU, que, dessa forma, cumpre seus principais objetivos. Ou seja, em uma segunda fiscalização, o número de constatações irregulares é menor do que na primeira auditoria.

Além disso, foi analisada a situação na qual não houve troca de prefeito de uma fiscalização para outra, ou seja, o prefeito era o mesmo durante as duas auditorias. Nesse caso, houve uma diferença estatisticamente significativa apenas em recursos para a educação. De qualquer forma, mesmo não sendo observadas diferenças significativas, os resultados apontaram para a direção que prefeitos que permaneceram no governo são mais céticos com relação a uma segunda fiscalização, aumentando o número de irregularidades e, muito provavelmente, o nível de corrupção.

A análise estatística reportada reforça a noção intuitiva de que o medo da administração ser novamente fis-

calizada e denunciada, caso sejam verificados problemas graves, afeta a eficiência após a primeira auditoria. Esse é um sinal significativo de que a fiscalização realizada pela CGU é importante não apenas para a elaboração de medidas objetivas de desempenho administrativo, mas também como instrumento eficaz na redução do nível de corrupção e no aumento da eficiência nos gastos locais de recursos advindos do governo federal.

Referências Bibliográficas

ALVES, M. F.; SODRÉ, A. C. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre emendas parlamentares e corrupção no Brasil*. 2º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União, 2007.

BALTACI, Mustafa; YILMAZ, Serdar. *Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*. World Bank Institute, Washington, D.C., 2006.

BRASIL. CGU. *Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. Brasília: Secretaria Federal de Controle, 2006.

FERRAZ, F.; FINAN, F. *Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports*. University of California at Berkeley, working paper, 2005.

FISMAN, R.; GATTI, R. *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*. *Journal of Public Economics*, vol.83, n.3, p. 325-345, março 2002.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

WEBER, L. *Capital social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros*. Brasília: DF. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2005.

ZAMBONI, Y. *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Working Paper, 2007.