



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Celia Maria Farias Vieira

A relação entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal no exercício da Política de Fiscalização e Controle Externo

Brasília
2017

Celia Maria Farias Vieira

A relação entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal no exercício da Política de Fiscalização e Controle Externo

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação em orçamento público realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em orçamento.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Área de Concentração: Processos e Funções do Legislativo
Linha de Pesquisa: Orçamento, Controle e Fiscalização

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Senado Federal e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

V658 Vieira, Celia Maria Farias.

A relação entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal no exercício da política de fiscalização e controle externo / Celia Maria Farias Vieira -- Brasília :, 2017.

105 p. il.

Trabalho final de conclusão do Curso de Pós-graduação em Orçamento Público - Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, 2017.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

1. Fiscalização e controle externo, Câmara Legislativa do Distrito Federal (Brasil). 2. Tribunal de Contas do Distrito Federal. 3. Governança. I. Autor. II. Título.

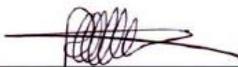
CELIA MARIA FARIAS VIEIRA

A relação entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal no exercício da Política de Fiscalização e Controle Externo

Monografia apresentada no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Brasília, 18 de julho 2016

Banca Examinadora



Prof. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Orientadora



Prof. Dr. João Henrique Pederiva
Avaliador

Dedico esse trabalho aos meus pais, José Vieira e Maria do Carmo F. Vieira, que sempre estimularam o crescimento dos filhos e netos como cidadãos e profissionais, por meio do investimento no conhecimento. À minha filha Alice e ao meu companheiro Rui. Aos meus colegas de trabalho, que acreditam e trabalham pelas mudanças no Poder Legislativo distrital.

Agradecimentos

À minha estimada orientadora Rita de Cássia Santos, por todo o empenho e pelas valiosas contribuições. Aos meus caríssimos professores, por toda a dedicação. Aos colegas do curso, pelo aprendizado coletivo. À ELEGIS, e ao ILB, por todo o zelo na organização do curso. Aos meus colegas de trabalho e do TCDF, pela colaboração. Especial agradecimento à minha amada filha Alice e ao meu querido companheiro Rui Gonçalves, que me apoiaram em todo processo.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo avaliar um elemento central na governança da política de fiscalização e controle externo no âmbito do Distrito Federal: a relação de cunho constitucional existente entre o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF e a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF. Visa, portanto, contribuir para o estreitamento dessa relação na perspectiva do aprimoramento do desempenho dessas instituições em suas atribuições constitucionais. Ou seja, tanto da CLDF como titular do controle externo de cunho político mais abrangente, na função de representante da sociedade, quanto do TCDF, que a auxilia nessa função a partir do exercício do controle externo de cunho técnico. Tal avaliação tem como referência metodológica sete dos oito componentes considerados pelo modelo do Tribunal de Contas da União para avaliação da governança das políticas públicas, a saber: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação e *accountability*. Segundo essa metodologia, conclui-se que a governança da relação entre a CLDF e o TCDF no exercício da política de fiscalização e controle externo apresenta diversas fragilidades em todos os componentes avaliados, o que pode ensejar eventual risco de comprometimento do pleno alcance dos resultados esperados.

Palavras-Chave: Câmara Legislativa, Tribunal de Contas, Distrito Federal, Governança, Fiscalização e Controle Externo 6. Avaliação.

Abstract

This study has the objective of evaluating a key element of governance of the inspection and external control policy within the Federal District: the relations of constitutional nature which exist between the Court of Auditors of the Federal District - TCDF – and the Legislative Chamber of the Federal District – CLDF. Therefore, it aims to contribute towards the strengthening of these relations in the perspective of enhancing the performance of these very institutions in their constitutional attributions. In other words, not only the CLDF, entitled to a broader external control of political nature, exerting its function of representing society, but also the TCDF, which plays an auxiliary role within the very same function, exerting external control of technical nature. This evaluation uses as a methodological reference seven of the eight components used by the model of the Federal Court of Auditors to evaluate the governance of public policies, namely: institutionalization; plans and objectives; participation; organizational capacity and resources; coordination and coherence; monitoring and evaluation and accountability. According to this methodology, we can conclude that the governance of the relations between the CLDF and the TCDF within the execution of the inspection and external control of these policies presents diverse fragilities in all the evaluated components, which could potentially lead to a lack of commitment in fully achieving the expected results.

Keywords: Legislative Chamber, Court of Auditors, Federal District, governance, inspection and external control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa Estratégico da Câmara Legislativa do Distrito Federal para o período 2011 -2020	45
Figura 2	Mapa Estratégico do Tribunal de Contas do Distrito Federal – 2016-2019	48
Figura 3	Mapa Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021	50
Figura 4	Diretrizes da Assessoria Parlamentar – ASPAR	52
Figura 5	Despesa total das Assembleias e Tribunais de Contas estaduais como proporção da Receita Corrente Líquida - 2013 (%)	56
Figura 6	Despesa total das Assembleias e Deputado - 2013 (R\$ milhões)	57
Figura 7	Orçamento das Assembleias Estaduais, segundo % do PIB e valor <i>per capita</i> - 2015 (R\$)	58
Figura 8	Demonstrativo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do DF	63
Figura 9	Correlação entre as Comissões do Senado Federal e as Unidades do Tribunal de Contas da União	66
Figura 10	Exemplo de Ficha Técnica de acompanhamento de Requerimentos - CLDF	76
Figura 11	Portal do Tribunal de Contas da União - Aba TCU e o Congresso	82
Figura 12	Agenda disponível na Aba TCU e o Congresso	82
Figura 13	Sistema de Solicitação do Congresso Nacional – Portal do TCU	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Conceitos de Governança e Gestão, segundo vinculações, focos e funções	26
Quadro 2	Desdobramentos do Planejamento Institucional relativos ao Objetivo Estratégico <i>Estreitar o Relacionamento com o Congresso Nacional</i>	50
Quadro 3	Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal Situação no 1º Quadrimestre de 2017 – TCDF e CLDF	54
Quadro 4	Lotação da Estrutura Permanente da Câmara Legislativa do DF – Comissões Permanentes e Assessoria Legislativa	59
Quadro 5	Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências de 1º de abril de 2015 a 31 de março de 2017 – Assessoria Parlamentar - ASPAR	69
Quadro 6	Exemplo de Andamento de Solicitação de Informação ao TCU de Deputado Federal, encaminhada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Despesa Total das Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas Estaduais – 2013 (R\$ milhões)	55
Tabela 2	Audiências Públicas realizadas na Câmara Legislativa do DF, segundo a Autoria 2016	73
Tabela 3	Solicitação do Congresso Nacional, segundo Tipo de Pedido	83
Tabela 4	Solicitação do Congresso Nacional, segundo Ano de Pedido Inicial	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO	18
1.1 SEPARAÇÃO DE PODERES, <i>ACCOUNTABILITY</i> E CONTROLE.....	18
1.2 GOVERNANÇA	25
2 METODOLOGIA.....	28
3 INSTITUCIONALIZAÇÃO, COORDENAÇÃO E COERÊNCIA	32
3.1 NORMAS COMUNS AO TCDF E CLDF.....	32
3.2 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL	38
3.3 NORMAS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF	41
4 PLANOS, OBJETIVOS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	44
4.1 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA CLDF E ALGUMAS REFERÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL	45
4.2 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO TCDF E ALGUMAS REFERÊNCIAS DO TCU	47
5 CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS.....	53
5.1 ORÇAMENTO DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL.....	53
5.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DE PESSOAL DA CLDF E DO TCDF	58
5.3 ALGUNS ELEMENTOS SOBRE A CAPACITAÇÃO E EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES DA CLDF E DO TCDF.....	65
6 PARTICIPAÇÃO E <i>ACCOUNTABILITY</i>	70
6.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E <i>ACCOUNTABILITY</i> NA PERSPECTIVA DA CLDF E REFERÊNCIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL.....	70
6.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E <i>ACCOUNTABILILTY</i> NA PERSPECTIVA DO TCDF E ALGUMAS REFERÊNCIAS DO TCU.....	79
CONCLUSÕES.....	85
REFERÊNCIAS	95
ANEXO I.....	104

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira e, particularmente, a do Distrito Federal, têm apresentado um histórico de “práticas de corrupção e improbidade na condução dos assuntos de interesse público” (Willeman, 2013, p. 242), que estão cada vez mais evidenciadas, inclusive pelo fortalecimento da política de fiscalização e do controle estabelecida na Constituição Federal. Segundo Willeman (2013, p. 243), os artigos 70 a 75 da Constituição “[...]evidenciam a instauração de verdadeiro mecanismo de colaboração e cooperação mútua e integrada no que diz respeito ao controle externo da atividade financeira estatal[...]”. É a respeito desse mecanismo de colaboração e cooperação na esfera distrital, entre o Tribunal de Contas e Câmara Legislativa, que se trata esta monografia.

Assim, a presente monografia tem como objetivo geral avaliar um elemento central na governança da política de fiscalização e controle externo no âmbito do Distrito Federal: a relação de cunho constitucional existente entre o Tribunal de Contas do DF e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, na perspectiva de garantir o alcance dos resultados esperados dessa relação pela sociedade.

Não se trata aqui da relevante interação que possa haver entre órgãos de controle em sentido genérico, mas de uma relação especial que tem os papéis definidos na Lei Orgânica do DF e, por isso mesmo, apresenta especificidades próprias. A compreensão de como se apresenta essa relação hoje é relevante para o aprimoramento do desempenho desse papéis, ou seja, a CLDF como titular do controle externo de cunho político mais abrangente, na função de representante da sociedade, e o Tribunal de Contas, que a auxilia nessa função, a partir do exercício do controle externo de cunho técnico.¹ (SILVA, 2013)

Várias são as justificativas para a escolha desse tema, a começar por uma conjuntura marcada por graves denúncias de corrupção e malversação de recursos

¹ Segundo Silva (2013) “O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.”

públicos, mas que tem contado com perspectivas concretas de responsabilização, para as quais os órgãos de controle têm desempenhado papel de destaque.

Nesse sentido, potencializar os arranjos institucionais que podem conferir maior efetividade à política de fiscalização e controle na esfera distrital e federal é um desafio para os gestores responsáveis por sua execução. Vale lembrar algumas falas em reportagem especial realizada pela Câmara dos Deputados em 2013, que tratava do papel fiscalizador do Legislativo, tanto na perspectiva do TCU quanto na dos parlamentares, no sentido da “insuficiente demanda” do Congresso Nacional ao TCU e da importância dessa parceria:

Para o secretário-adjunto de Planejamento do TCU, Marcelo Eira, a Câmara pode explorar mais o trabalho de fiscalização do tribunal. Ele sugere audiências públicas mais frequentes sobre os resultados das investigações do TCU e uma demanda maior pelas comissões da Câmara.

Deputado Edmar Arruda, do PSC do Paraná, ex-presidente da Comissão de Fiscalização e Controle:

O Congresso ainda demanda pouco o Tribunal. Poderia ter audiências públicas mais frequentes sobre os resultados do tribunal. As comissões poderiam demandar mais trabalhos de fiscalização do tribunal em temas de seus interesses, sugeriu.

A atuação da comissão só é possível graças ao auxílio do TCU, Tribunal de Contas da União. [...] segundo ele, a comissão não tem infraestrutura suficiente para fiscalizar e depende da atuação dos técnicos do tribunal.

Temos feito um trabalho em parceria com o TCU e essa união tem nos dado condição de fiscalização bastante eficiente, principalmente nas grandes obras e contratos. (MIRANDA, 2013)

Desde então, muitos aspectos dessa relação apresentaram avanços importantes, demonstrando que o trabalho conjunto dessas duas instituições resulta em uma execução da política de fiscalização e controle mais estruturada e qualificada, como será visto no decorrer do presente trabalho.

A escolha do tema se justifica também por sua adequação à linha de pesquisa do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) “Processo e Funções do Legislativo”, no tema “Orçamento, Controle e Fiscalização”. Na perspectiva distrital, observa-se uma limitação de estudos acadêmicos relacionados à fiscalização e controle no âmbito do Poder Legislativo, o que motiva a incursão nesse tema. Além disso, destaca-se o Planejamento Estratégico da CLDF para o período 2011-2020, que prevê quatro projetos estratégicos vinculados diretamente ao controle externo, demonstrando a intenção de avançar no

exercício da função de fiscalização e controle, ainda que incorpore de forma limitada o papel que a Lei Orgânica do Distrito Federal reserva ao TCDF nesse cenário, como auxiliar do Poder Legislativo no desempenho dessa política.²

O trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta as referências teóricas que embasaram este estudo. São apresentados elementos da teoria clássica da democracia moderna, a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos, de forma a situar o papel do controle como um dos elementos estruturais da democracia moderna. Destaque é dado para a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Entidades de Fiscalização Superior-EFS. A seguir, é apresentado o conceito de governança pública, particularmente no enfoque das políticas públicas, complementando-se, assim, as referências teóricas sobre as quais se assenta esse estudo.

O segundo capítulo apresenta a metodologia adotada neste estudo, que tem como referência o modelo do TCU para avaliação da governança em políticas pública, e que “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”. (TCU, 2014, p. 32). Esses arranjos se relacionam a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas, entre outros aspectos que influenciam a governança em política pública. (TCU, 2014, p. 32). O modelo considera oito componentes como base para avaliação da governança de políticas públicas. Mas, neste estudo, optou-se por avaliar sete componentes agrupados em quatro capítulos: i) institucionalização, coordenação e coerência; ii) planos, objetivos, monitoramento e avaliação; iii) capacidade organizacional e recursos; iv) participação e *accountability*. O componente Gestão de Riscos e Controle Interno não será analisado no escopo desse trabalho, como se justificará adiante.

Os capítulos 3, 4, 5 e 6 apresentam os objetivos específicos deste estudo. No terceiro capítulo, pretende-se avaliar a governança do relacionamento entre a CLDF e o Tribunal de Contas do DF no exercício da política de fiscalização e controle, na perspectiva dos componentes *institucionalização, coordenação e coerência*. Tal

² Os projetos estratégicos destacados são: 1 – De olho nas Políticas Públicas; 5 – Analisando as Contas; 6 – Requerendo Informações; 8 – Fortalecendo o Controle Externo

avaliação terá como base o conjunto das normas existentes, sejam de caráter geral, seja as que dizem respeito a cada instituição em particular, de forma a verificar sua adequação, inclusive quanto aos mecanismos que contribuem para a atuação de forma coordenada e coerente

O quarto capítulo tem como objetivo específico analisar os componentes da governança *planos, objetivos, monitoramento e avaliação*, considerando o planejamento governamental e o planejamento institucional da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do DF, nos níveis estratégico, tático e operacional, sempre que possível. Buscou-se verificar a ênfase e a forma com que esses instrumentos interpretam e direcionam a relação constitucional entre o TCDF e a CLDF no exercício da política de fiscalização e controle. Buscou-se, ainda, verificar em que medida tal relacionamento é monitorado e avaliado, na perspectiva de seu aprimoramento e do alcance dos resultados esperados.

A avaliação da governança a partir do componente *capacidade organizacional e recursos* está presente no quinto capítulo. São analisadas as dimensões orçamentária e financeira, a estrutura organizacional e de pessoal e elementos da capacitação e educação das duas instituições. Trata-se de dimensão essencial para a efetividade da política, ancorando-a com condições materiais de implementação.

Finalmente, no último capítulo, o tema é a governança na relação entre a CLDF e o TCDF, a partir dos componentes *participação social e accountability*. O objetivo específico é verificar se as formas de participação social eventualmente presentes nas duas instituições repercutem nesse relacionamento e se estão previstos mecanismos e instrumentos adequados de comunicação que assegurem transparência no relacionamento institucional do TCDF e CLDF no exercício da política da fiscalização e controle.

A cada capítulo são apresentados elementos referenciais, relativos aos componentes de governança avaliados, que se destacam na relação do Congresso Nacional e suas duas Casas legislativas com o TCU, e refletem o amadurecimento institucional mútuo sobre o tema.

Não se trata, obviamente de comparar a experiência federal e a distrital, que guardam suas próprias peculiaridades, em termos de suas histórias, culturas organizacionais, dimensões, complexidade e maturidade no exercício do controle

externo, entre outros aspectos. Trata-se de contribuir com a reflexão acerca do relacionamento do TCDF e da CLDF, podendo, eventualmente, atuar como um elemento catalizador na perspectiva de explorarem todo potencial que essa relação pode oferecer no exercício da política de fiscalização e controle no âmbito do DF.

À luz das referências e do diagnóstico apresentados, a conclusão pretende sintetizar as condições da governança observadas em cada componente, de forma a compor uma avaliação geral, evidenciando assim os problemas existentes, com o propósito de contribuir para a busca do melhor cumprimento do papel constitucional que cabe à Câmara Legislativa e ao Tribunal de Contas do DF, no exercício da política de fiscalização e controle.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho tem como referencial teórico preliminar elementos da teoria clássica da democracia moderna, da separação de poderes, do sistema de freios e contrapesos aqui introduzidos em linhas gerais para situar seu objeto de análise. Nesse contexto se insere o papel do controle, em particular a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Legislativo, auxiliado pelas agências responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. É no exercício do controle horizontal que se detalha o conceito de governança nas políticas públicas e seus vários componentes, sistematizados como referencial de avaliação pelo TCU, complementando assim as referências teóricas sobre as quais se assenta a avaliação da relação entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, objeto deste trabalho, no que se refere à sua função de fiscalização e controle na esfera distrital, tendo como referência essa relação em nível federal.

1.1 SEPARAÇÃO DE PODERES, ACCOUNTABILITY E CONTROLE

Segundo Montesquieu (1996), uma das condições fundamentais da devida organização dos poderes em todo Estado bem ordenado, em todo Estado moderado, é a observância ao princípio geral da separação dos poderes do Estado. Para ele, a natureza humana é predisposta ao abuso do poder e tudo estaria perdido se um só homem ou grupo de pessoas exercesse os três poderes: o de fazer leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares. Já a separação dos Poderes conduziria os governos a uma situação mais moderada por meio do relativo equilíbrio negociado pelas distintas esferas do poder público. Contudo, apenas a separação dos poderes não é suficiente para se garantir uma gestão moderada e equilibrada. É preciso que os Poderes sejam capazes de controlar-se e de controlar uns aos outros.

Montesquieu estabelece a separação das funções legislativa, executiva e judiciária vinculadas a três órgãos distintos e inova em relação a outros pensadores ao

inserir, no âmbito dessas funções, o sistema de freios e contrapesos.³ Nos termos de Mazzali (2009, p.47):

A criatividade de Montesquieu reside na inserção do sistema de freios e contrapesos às funções legislativas, executivas e judiciais, ensejando que estas sejam distribuídas a instâncias organicamente distintas e aptas a exercer legitimamente o poder no sentido da cooperação e controle mútuo entre as funções desempenhadas, buscando-se o equilíbrio das instâncias governamentais e a concretização dos princípios da liberdade política.

Assim, ao inserir o sistema de freios e contrapesos, Montesquieu incorpora a possibilidade de, no exercício de suas funções, cada Poder controlar, impedir ou punir o abuso do outro Poder. Sobre essa inovação, Albuquerque (2001, p. 119 -120 apud Siqueira, 2009, p.18) afirma:

[...] Montesquieu mostra claramente que há uma imbricação de funções e uma interdependência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A separação de poderes da teoria de Montesquieu teria, portanto, outra significação. Trata-se, dentro dessa ordem de ideias, de assegurar a existência de um poder que seja capaz de contrariar outro poder. Isto é, trata-se de encontrar uma instância independentemente capaz de moderar o poder do rei (do Executivo). É um problema político, de correlação de forças, e não um problema jurídico-administrativo, de organização de funções.

Nesse sentido, o controle passa a ser um dos elementos estruturais da democracia moderna. Para Bittencourt (2009), a *accountability*, traduzida como a obrigação de prestar contas, ou controle no sentido amplo, são entendidos como:

[...] todos os mecanismos voltados para manter um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios disponíveis aos governos (que não são poucos), mecanismos estes destinados a examinar os atos do detentor do poder, verificar a legitimidade (atendimento aos fins coletivos) desses atos, de suas finalidades e da forma com que são praticados. (BITTENCOURT, 2009, p.6)

No âmbito da teoria democrática, o controle pode ser classificado segundo a posição de quem o exerce em duas formulações — o controle *vertical*, exercido pelo povo sobre seus governantes ou representantes, e o controle *horizontal*, exercido entre os poderes do Estado. Ou, nos termos de Lemos (2005 apud Lopez, 2008), o controle é

³ A teoria da tripartição dos poderes surgiu desde a antiguidade com teóricos como Platão e Aristóteles, passando por John Locke, mas foi sistematizada por Montesquieu em 1748 na obra “O Espírito das Leis”.

vertical quando abrange as relações entre as esferas social e estatal, e é horizontal quando se estabelece entre instituições estatais.

Para O'Donnell, citado em Vieira (2012), *accountability* vertical remete a "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'Donnell, 1998, p. 28). Para ele, as eleições "razoavelmente livres e justas" são definidas como o principal canal da *accountability* vertical, mas não o único, sendo possível apresentar alguns questionamentos sobre seus limites e sua efetividade. Além da extensão dos prazos entre a realização das eleições, algumas características diminuem sua eficácia: "sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas" (O'Donnell, 1998, p. 29). Para outros autores, como Manin, Przeworski e Stokes (1999, apud Vieira, 2012), a *accountability* vertical eleitoral exige uma avaliação retrospectiva dos seus representantes, sendo fundamental que os eleitores tenham acesso a todas as informações necessárias e capacidade para processá-las. Quando esses requisitos não se cumprem, tal modelo apresenta fragilidades. Bittencourt (2009, p. 8) ressalta ainda que:

[...] por mais relevante que seja o controle social ou vertical, a possibilidade de um controle real sobre os abusos de poder, persistente e com credibilidade, depende da existência de mecanismos ancorados em instituições de natureza estatal, que disponham também, para agir sobre o Estado, dos recursos de poder que o próprio Estado detém.

Nesse contexto, O'Donnell (1998, p.40) introduz o conceito de *accountability* horizontal, o qual define como sendo:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Segundo O'Donnell (1998), para que esse controle seja efetivo, essas agências estatais devem ter não apenas autoridade legal, mas ter de fato autonomia suficiente com respeito aos agentes do Estado que controlam. Incluem-se entre essas agências as

instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas também as agências de supervisão, como as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Ressalta, ainda, que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume os tribunais comprometidos com essa *accountability*.

Observa-se, assim, que o efetivo funcionamento dos mecanismos de *accountability* horizontal pretende garantir, nos interstícios eleitorais, não só a coibição de abusos e a punição, mas também a verificação do alcance dos objetivos do Estado por meio do monitoramento e da avaliação da gestão pública. Ao mesmo tempo, esses mecanismos reforçam a efetividade da *accountability* vertical na arena eleitoral ao disponibilizar todo esse conjunto de informações, análises e avaliações sobre a gestão governamental e a representação.

O controle, na perspectiva do órgão controlador, pode ser interno, quando é exercido dentro de seu próprio âmbito, ou externo quando exercido por Poder diverso daquele controlado. Bittencourt (2009, p.13) afirma que “é pelo funcionamento do controle externo que o controle irá cumprir a sua função de mecanismo de equilíbrio e contrapeso entre as diferentes fontes do poder estatal.”

Montesquieu enfatiza, entre as atribuições do Poder Legislativo, a função de fiscalizar, colocando-a em “pé de igualdade com a função estritamente legislativa” (Pessanha, 2009, p. 245). A centralidade do controle no Poder Legislativo é defendida por Lemos (2007), ao argumentar que este Poder tem mais incentivos e legitimidade para exercer tal controle, pois estão sujeitos ao controle vertical e “são mais plurais e têm processos de tomadas de decisão mais transparentes e menos insulados (Carey 2003, apud Lemos 2007, p. 40).” Reforçando esse argumento, Bittencourt (2009) ressalta a amplitude da composição do Poder Legislativo ao incorporar não somente o grupo majoritário, representando a situação, mas também os grupos minoritários, representando a oposição aos detentores de poder no âmbito do Poder Executivo, com mais interesse e empenho na fiscalização e controle. Nesse sentido, o controle externo dos atos da administração pública tem sido assumido na maioria das democracias pelo Poder Legislativo, na perspectiva de assegurar que o Poder Executivo atenda aos interesses dos representados ou não extrapole das suas prerrogativas, conforme aponta

Centurione, Vasselai e Cadah (2011).

Mas o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo por vezes esbarra na dinâmica presente nos sistemas presidencialistas, como analisa Figueiredo (2001, p. 689): “analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina”. Para este autor, os governos de coalizção, que têm como base um processo decisório centralizado nas prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos, reduzem o papel do Poder Legislativo como agente de cobrança horizontal de responsabilidades:

Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizção que o apoia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes [...]. À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizção governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. (FIGUEIREDO, 2001, p. 692).

Nessa perspectiva, Llanos & Mustapic (2005^a, p.21 apud Bittencourt 2009, p. 16) “sustentam que a estrutura de incentivos ao controle tem como eixo fundamental a disjuntiva ‘governo vs. oposição’, em vez de ‘executivo vs legislativo’ ”.

A esse debate se somam outros elementos tais como a predominância pelos parlamentares de outros interesses sobre os de fiscalização, como ressalta Bittencourt (2009, p.17) citando Messenger (2002, p.100), que conclui, em estudo sobre o caso brasileiro, sobre a percepção compartilhada entre parlamentares e suas bases eleitorais:

Atuar em favor de suas bases, representando-as, significa dar provas explícitas de interesse e dedicação, seja produzindo enxurradas de projetos de lei ou emendas ao orçamento que as beneficiem, seja atendendo às suas demandas, que variam desde a obtenção de verbas federais até à prestação de pequenos favores particulares. Cria-se, desta forma, uma rede de expectativas e obrigações associadas ao desempenho parlamentar que reforça e traduz certa concepção de política como “um saber fazer que se objetiva em favores e obras”, ou na demonstração de esforços concretos para a consecução desses fins. Nesse sentido, tomando-se por referência o senso comum, tem-se que o parlamentar eficiente é aquele que luta, briga e manifesta de forma clara o seu empenho na obtenção de recursos para os seus Estados e municípios e para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais. Ineficientes e omissos são os incapazes de conseguir verbas federais, ou os que não demonstram interesse e persistência nessa direção, além daqueles que não valorizam os vínculos locais por não concederem benefícios particulares nem construírem relações políticas em termos pessoais.

Apesar desses limites e distorções institucionais e políticas, o Poder Legislativo dispõe de vários mecanismos para o exercício da fiscalização e do controle, tendo as oposições como atores fundamentais nesse processo.

A relação de reforço mútuo entre os processos de *accountability* vertical e horizontal também deve ser ressaltado nessa análise. Segundo Figueiredo (2001), alguns autores sustentam que o funcionamento apropriado da *accountability* horizontal depende da possibilidade da *accountability* vertical. Mas, no seu entendimento, esta também é influenciada pelo exercício efetivo dos mecanismos de cobrança horizontal ao garantir informações e análises aos cidadãos sobre as ações do Poder Executivo, ampliando, dessa forma, a sua capacidade de controle de seus interesses. Nesse sentido, Figueiredo ressalta a importância das estruturas de apoio, organizacionais e de informações estabelecidas no Poder Legislativo para o cumprimento de seu papel de fiscalização e controle.

O Poder Legislativo não está sozinho no desempenho dessa função. Nos termos propostos por O'Donnell (1998, p. 43), para que o controle horizontal seja efetivo é preciso que existam também “as agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas”. Esses órgãos são denominados de “Entidades de Fiscalização Superior (EFS)”, e têm ocupado um papel primordial de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle horizontal. Trata-se de entidades vinculadas ao controle técnico das finanças públicas, com alto grau de autonomia e não sujeitas ao controle popular. As EFS estão presentes na maioria dos países democráticos, conforme aponta Albuquerque, (2006, p. 2, apud Oliveira, 2008, p. 27):

[...] em países como França, Portugal, Espanha, Alemanha e Brasil possuem a configuração de Tribunais de Contas, órgãos colegiados com função judicante, criados a partir do modelo francês. Enquanto que nos países de origem anglo-saxônica, essas instituições são organizadas sob a forma de órgãos singulares, sem função judicante, denominados auditorias ou controladorias, como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos e Austrália.

A relação entre as EFS e o Poder Legislativo não é a mesma em todos os países nem o tem sido ao longo da história. De acordo com Bittencourt (2009), estudos apontam que algumas EFS se afastaram em demasia do papel de auxiliar do Poder Legislativo,

passando a fixar sua própria agenda de temas e critérios de controle. Em sentido oposto, as EFS adotaram prioridades e métodos excessivamente vinculados à maioria que dominava o Parlamento que assessoravam, permitindo-se assim trabalhos e conclusões de natureza política. Para Bittencourt (2009), o fator mais importante na influência desse cenário de aproximação entre essas instituições “reside na inevitável dificuldade em precisar os limites entre o que é uma avaliação com critérios técnicos e o que é uma avaliação de natureza política [...]”. (BITTENCOURT, 2009, p.12)

Segundo Bittencourt (2009), essas entidades exercem diretamente uma variedade de atribuições de controle, que enriquecem sobremaneira sua missão de auxiliar o Poder Legislativo e a sociedade com informações, análises e avaliações, sobre a ação dos poderes governamentais, que devem ser produzidas com grande rigor técnico, devidamente fundamentadas em dados objetivos e critérios jurídicos ou técnicos expressos.

O mesmo autor aponta, ainda, que para além do papel do controle na perspectiva da repressão aos abusos, desvios de poder e malversação, a agenda do controle inclui a observância da boa gestão, da eficiência e qualidade das decisões e da adequação dos resultados aos interesses da sociedade, aspectos esses que passam a ser igualmente relevantes para o equilíbrio do sistema democrático. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 foi um marco importante nesse aspecto ao ampliar as atribuições de fiscalização do Congresso Nacional, conforme *caput* do art. 70:

Art. 70. A fiscalização 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 receita será exercida pelo Congresso, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ainda em seu art. 71, inciso IV, a Constituição incorpora, entre as competências do TCU, a realização de auditorias operacionais ou com foco no desempenho.

Segundo o TCU (2012b, p.5) as auditorias operacionais objetivam “examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. ” Portanto, é no contexto das auditorias operacionais que se inserem as auditorias de avaliação de governança discutidas a seguir.

1.2 GOVERNANÇA

Segundo o TCU (2014), o termo governança passou a ser utilizado mais amplamente, no âmbito da administração pública, a partir do final da década de 80, pelo Banco Mundial e, desde então, sua compreensão tem passado por um processo de revisão e aprimoramento constantes no âmbito internacional e nacional.

No Brasil, o conceito tem sido incorporado nos documentos oficiais de governo desde 1995. Inicialmente vinculado apenas à capacidade de implementação de políticas públicas pelo Estado, paulatinamente sua vinculação passou a abranger igualmente as etapas de formulação e avaliação dessas políticas, conforme relatado pelo TCU (2014):

- Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: “capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995 apud TCU, 2014, p.27).
- Gestão Pública para um Brasil de Todos: “aumentar a governança é promover a capacidade de governo em formular e implementar políticas públicas [...]” (BRASIL, 2003, apud TCU 2014, p27).
- Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública Desburocratização – Gespública: “promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (BRASIL, 2005, apud TCU 2014, p.27).

Ampliando ainda mais a compreensão do termo governança, alguns estudiosos trazem à tona algumas facetas desse processo. Segundo Diniz (2001), citado pelo TCU (2014, p.27):

[...] a governança pode ser descrita como a “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”, por outro implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental.

O TCU (2014) sintetiza as conclusões de Azevedo e Anastasia (2002) sobre a governança pública como sendo a combinação de dois elementos:

Capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas; e

Criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas. (TCU, 2014, p 28)

Para Marini e Martins (2014), citado por TCU (2014, p. 28), governança pública “é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável”.

Para o TCU, “governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”. Tais arranjos, ainda que informais, “dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública.” (TCU, 2014, p. 32).

Num esforço de apresentar as diferenças sutis entre governança e gestão, o TCU (2013 apud, TCU, 2014 p.36) explicita que “a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão”. O quadro a seguir sistematiza a abordagem do Banco Mundial relativamente aos conceitos de governança e gestão apresentados pelo TCU (2014):

Quadro 1 - Conceitos de Governança e Gestão, segundo vinculações, focos e funções

	Governança	Gestão
Vinculações	<ul style="list-style-type: none"> Estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> Funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão.
Focos	<ul style="list-style-type: none"> Maior efetividade; Maior economicidade. 	<ul style="list-style-type: none"> Maior eficácia; Maior eficiência.
Funções	<ol style="list-style-type: none"> definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência. 	<ol style="list-style-type: none"> implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender.

Fonte: Elaboração da autora a partir de WORLD BANK 2013, apud TCU, 2014, p 36 e 37.

Segundo o TCU (2014, p. 9) a governança pública “comporta uma considerável multiplicidade de significados, derivados dos diferentes contextos e abordagens de análise aplicáveis”. Nesse sentido pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: i) estado e sociedade; ii) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; iii) órgãos e entidades; e iv) atividades intraorganizacionais.

Em razão dessa compreensão, todo um esforço tendo sido empenhado na construção de modelos específicos de avaliação da governança pública voltados a cada objeto. (TCU, 2014, p.10)

Nessa perspectiva, o TCU lançou em 2014 o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas⁴ para “orientar as unidades de controle externo do TCU na condução dos trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas” (TCU, 2014, p.11). O modelo identifica oito componentes como base para avaliação da governança de políticas públicas que possuem algum grau de sobreposição: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno e h) *Accountability*. O modelo de avaliação do TCU será a base metodológica desse estudo, conforme detalhado do capítulo 2.

⁴ Para o desenvolvimento desse Referencial o TCU se baseou na avaliação de vários modelos de governança em políticas públicas (ALBERNAZ, 2012; CALMON, 2013; PETERS, 2012; NAO, 2001; ANAO, 2006, OFMDFMNI, 2003; NCCHPP, 2008). Empregou o modelo metodológico utilizado para avaliação da governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Acórdão 2.919/2009-TCU-Plenário e TC 033.934/2011-8), que se fundamentou na abordagem de Peters (2012 apud ALBERNAZ, 2013) e em um conjunto de outras referências nacionais e estrangeiras elencados na p. 13 do Referencial.

2 METODOLOGIA

A questão de pesquisa, neste trabalho, será abordada por meio de metodologia qualitativa, descritiva e exploratória, consistindo na busca e análise de informações bibliográficas, documentais e de registros institucionais disponíveis nos portais da CLDF, do TCDF, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além de informações trazidas pela autora na condição de participante observadora.

A coleta de informações será orientada pelo Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União. A adoção desse referencial metodológico se justifica pelo fato de que o sistema de fiscalização e o controle dos atos de governo é uma política pública em si mesma e, nessa condição, deve contar com os atributos essenciais a qualquer política pública: institucionalização, planejamento, coordenação, capacidade organizacional e outros.

O Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas foi lançado em 2014 para “orientar as unidades de controle externo do TCU na condução dos trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas”.(TCU, 2014, p.11) O objetivo de tal avaliação é fazer um “diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança” da política analisada, indicando os problemas existentes na estrutura de governança que podem afetar o alcance dos resultados da política pública.

O modelo identifica oito componentes como base para avaliação da governança de políticas públicas, que possuem algum grau de sobreposição: a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) *Accountability*. Tais componentes são, de forma sintética, apresentados a seguir, nos termos expressos no Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014):

a) Institucionalização: “se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. [...] Segundo esse Referencial, uma política

formalmente institucionalizada indica legitimidade e garantia de recursos para sua implementação, significando um maior grau de governança. Ao mesmo tempo, deve-se observar que “um excesso de normas e formalidades pode dificultar a participação e a coordenação dessas políticas” (TCU, 2014, p.43).

b) Planos e Objetivos: [...] a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. ” (TCU, 2014, p.45) Tais elementos devem guardar coerência entre si e entre a orientação estratégica governamental e das escolhas da sociedade, demonstrando, como aponta Peter (2010, apud TCU 2014, p. 46), “[...] o trajeto para o destino que se pretende atingir. ”, garantindo o “sucesso da governança”. O estabelecimento de prioridades, a previsão de atividades e recursos correspondentes de forma logicamente encadeada com os resultados que se pretende alcançar e as formas de medição, são também alguns dos elementos a serem avaliados nesse componente de governança, segundo Cassiolato e Guerresi (2010, apud TCU 2014).

c) Participação: o grau de governança de uma política pública também está associado à ampla participação social, trazendo maior legitimidade aos processos decisórios que a envolvem. Segundo o TCU (2014), a participação social pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, e é especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação. Mas, o incentivo à participação social, nos processos decisórios e consultivos, e mesmo da cooperação em sua implementação devem ser considerados. Além disso, espera-se que o desenho da política incorpore espaços adequados para a interlocução entre as partes interessadas. (TCU, 2014, p.51-52)

d) Capacidade Organizacional e Recursos: nesse componente de avaliação da governança a expectativa é que as organizações possuam estruturas e processos apropriados ao percurso de todas as fases do ciclo da política pública referida. Tais estruturas referem-se à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas, de forma a atender os

requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados, no intuito do alcance dos objetivos da política. (TCU, 2014, p.53-54)

e) **Coordenação e Coerência:** na avaliação desses componentes na governança, “Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.”(TCU, 2014, p.57), A importância de lideranças comprometidas nesse processo de cooperação é destacada como um dos elementos chave para a superação das barreiras que certamente estarão presentes ao se trabalhar além dos limites de cada organização.(GAO, 2005 apud TCU, 2014, p.56) Relativamente a coerência na política pública, a expectativa é a observância da “promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos”(TCU, 2014, p.58). Em um processo de cooperação coordenado e coerente a confiança entre os envolvidos e com a sociedade é peça chave. A comunicação, a transparência, acessibilidade em tempo real certamente são estruturantes na sua construção e manutenção. (KETTLE, 2002 apud Nota Técnica Seaud 2/2013b, citado em TCU, 2014)

f) **Monitoramento e Avaliação:** na avaliação da governança o processo de aprendizado constante sobre a política pública são fundamentais para o alcance dos objetivos almejados, na medida em que qualificam as decisões a serem tomadas. Nesse sentido, o monitoramento permanente dos diversos processos envolvidos e a avaliação periódica acerca do alcance de seus resultados, produzem subsídios para a tomada de decisões e conseqüente aprimoramento da política pública.

g) **Gestão de Riscos e Controle Interno:** segundo o TCU (2014), a gestão de riscos se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos e incertezas, em todas as fases do ciclo da política pública, que podem prejudicar o alcance dos resultados esperados, sendo medidos em termos de conseqüências e probabilidades. Tais atividades envolvem a identificação regular, avaliação, comunicação, tratamento e monitoramento desses riscos. (TCU, 2014, p.63) O controle interno visa contribuir para assegurar a conformidade das ações e o alcance

das metas e objetivos institucionais a partir de um “[...] conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados [...]”. (TCU, 2014, p.64)

h) *Accountability*: esse componente envolve a obrigação dos responsáveis pela implementação da política pública de prestação de contas a toda a sociedade. Segundo o TCU (2014, p.65-66), a *accountability* envolve a transparência, a responsabilização, a comunicação, a prestação sistemática de contas, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, e instrumentos de imposição de medidas corretivas. Peters (2007, apud TCU 2014 p.66) reforça que a “*Accountability*, especialmente focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir politicamente, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança”.

A avaliação do componente Gestão de Riscos e Controle Interno na perspectiva da relação entre a CLDF e o TCDF encontra-se comprometida pela ausência de informações em ambos os portais e não será analisada no âmbito dessa monografia. Os demais componentes foram agrupados considerando a conexão temática, da seguinte forma: Institucionalização, Coordenação e Coerência; Planos, Objetivos, Monitoramento e Avaliação; Capacidade Organizacional e Recursos; Participação e *Accountability*. Vale lembrar que o propósito dessa avaliação é:

[...]contribuir para que se conheçam os problemas de governança existentes em determinada política, indicando os caminhos que precisam ser melhorados. Não se espera, ademais, que os resultados de uma política pública sejam mensurados por meio da aplicação deste Referencial e que por meio deste se obtenha um juízo de valor sobre o alcance de objetivos de uma política pública. Entretanto, este Referencial possui a capacidade de orientar a identificação das estruturas de governança que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública sejam alcançados (TCU, 2014, p. 18)

Na avaliação de cada componente foram incorporadas referências de boas práticas em termos da governança observada na relação entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO, COORDENAÇÃO E COERÊNCIA

A avaliação da governança, na perspectiva dos componentes *institucionalização e coordenação e coerência*, tem como questão principal definir em que medida o relacionamento entre a Câmara Legislativa do DF e o Tribunal de Contas do DF, no exercício da política de fiscalização e controle, foi institucionalizado formal e adequadamente por meio de instrumentos normativos, inclusive quanto aos mecanismos que contribuem para a atuação coordenada e coerente. (TCU, 2014) Essa questão será explorada em três dimensões: uma vinculada às normas gerais que afetam ambas instituições e eventuais mecanismos de coordenação e ação coerente; e outras duas atinentes a normas vinculadas ao Poder Legislativo e normas vinculadas ao TCDF.

3.1 NORMAS COMUNS AO TCDF E CLDF

A Lei Orgânica do DF - LODF recepciona explicitamente o conjunto de prescrições atinentes à função de controle externo por parte do Poder Legislativo. Em seu art. 60, § 1º, a citada Lei Orgânica define que “em sua função fiscalizadora, a Câmara Legislativa observará, no que couber, o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal”.

A política de fiscalização e controle está fortemente ancorada na Constituição Federal de 1988, que a disciplina em vários dos seus artigos. No art. 49, incisos IX e X, a Constituição estabelece, como competência exclusiva do Congresso Nacional, a fiscalização e o controle, diretamente ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta e o julgamento anual das contas do Presidente da República.

A Constituição dedica, no Capítulo referente ao Poder Legislativo, a “Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, artigos 70 a 75, no qual já se estabelecem dimensões fundamentais do desenho da política de fiscalização e controle, não só para a União, como também para as esferas estadual, municipal e distrital, conforme previsto em seu art. 75.⁵

⁵ Ressalte-se que outras legislações infraconstitucionais também estabelecem competências dos tribunais de contas nas três esferas da Federação, mas não se relacionam diretamente com o objeto ora estudado.

No caput do art. 70 da Constituição Federal são apresentados vários elementos dessa política. Quanto à sua abrangência, a fiscalização deve envolver os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Quanto ao seu alcance, a ela estão submetidos a União e as entidades da administração direta e indireta. São definidos os princípios sob os quais a fiscalização deve ser executada, quais sejam: legalidade, legitimidade e economicidade. Já quanto à posição de quem controla, são elencados o controle externo e o controle interno, exercidos respectivamente pelo Congresso Nacional e por cada Poder.

A natureza da relação entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas está definida em seu art. 71, segundo o qual o Congresso Nacional contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU no exercício do controle externo.⁶ Em seu portal, o TCU esclarece que “Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário é no sentido de ser o TCU um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.”⁷ Portanto, é a partir desse entendimento que este trabalho se desenvolve.

As competências constitucionais do TCU, tanto jurisdicionais e administrativas como as de auxiliar do Poder Legislativo, estão estabelecidas em seus artigos 70, 71, 72, §1º e 74, §2º.⁸ (Simões, 2014 p.49)

Entre as principais competências do Tribunal no papel de auxiliar do Poder Legislativo, estão:

- Apreciar as contas anuais do Presidente da República mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, de Comissão técnica ou de inquérito;

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2001), amplia o escopo de fiscalização no contexto da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, e insere a fiscalização de seu cumprimento, e a Lei de Licitação e Contratos (Lei nº 8666, de 1993), no que se refere a decisões sobre representações relativas a licitações e contratos administrativos.

⁶ Há várias análises controversas sobre o caráter dessa relação, a partir da definição presente na Constituição Federal. No entanto, este trabalho adota o entendimento prevalente e incorporado à relação dessas instituições na esfera federal.

⁷ <http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>

⁸ O artigo 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, também estabelece competências do TCU relativa a divisão dos recursos do FPM e FPE.

- Prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.

Ainda na perspectiva desse relacionamento, chama à atenção a inclusão da obrigação do Tribunal de Contas encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, nos termos do art. 71, § 2º da Constituição, demonstrando a relevância deste canal de informações para o exercício efetivo da função de fiscalização e controle pelo Poder Legislativo.

Por seu turno, evidenciando a forte influência do Poder Legislativo sobre o TCU, no art. 73, §2º, inciso II, a Constituição define critérios para composição do colegiado, onde cabe ao Congresso Nacional escolher dois terços dos Ministros do TCU e aprovar previamente os Ministros indicados pelo Presidente da República.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do DF - LODF recepciona o conjunto dessa estrutura legal, ao mesmo tempo em que a adequa a realidade distrital, mas pouco avança na regulamentação da política.

O art. 60 da LODF estabelece as competências privativas da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, que incorpora as relacionadas na Constituição Federal e define como critério para composição que quatro entre os sete membros do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF serão por ela escolhidos, além de aprovar previamente, os membros indicados pelo Governador.

A LODF também dedica uma seção específica a Fiscalização Contábil e Financeira, artigos 77 a 87, onde reafirma que a CLDF exercerá o controle externo com o auxílio do TCDF. As competências institucionais do TCDF seguem o estabelecido na Constituição, adequadas ao DF, além de se incluir no art. 78, inciso XIII, a competência de “comunicar à Câmara Legislativa qualquer irregularidade verificada na gestão ou nas contas públicas, enviando-lhe cópias dos respectivos documentos;”.

As conclusões das comissões parlamentares de inquérito – CPI’s devem ser encaminhadas ao TCDF e a outras instituições, quando for o caso, para que promovam

a responsabilização do infrator, segundo art. 68, inciso V, reforçando o relacionamento da CLDF com TCDF.

Outra dimensão do relacionamento entre essas instituições está presente na lei de diretrizes orçamentárias, aprovada a cada ano, para cada esfera da Federação, que tem incorporado a determinação de apresentação pelo TCDF de demonstrativos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves entre os que devem ser anexados ao projeto de lei orçamentária anual – PLOA, e a sua disponibilização em seu sítio na internet.⁹ Tal demonstrativo, no âmbito distrital, tem caráter meramente informativo a ser utilizado na apreciação do PLOA. Vale lembrar que este demonstrativo sequer foi encaminhado à CLDF junto ao PLOA/2017. Nos termos apresentados no Parecer Preliminar do PLOA do Distrito Federal para 2017¹⁰:

Não é demais consignar que o demonstrativo contém informações fundamentais para apreciação da LOA. Por outro lado, ao menos no âmbito local, não possui como regra caráter restritivo à execução dos subtítulos com indício de irregularidade. Isso porque entre nós não há previsão na LDO de que a execução física, orçamentária e financeira de obras e serviços constantes do demonstrativo permaneça condicionada a deliberação prévia do Poder Legislativo, a exemplo do que ocorre na União. (CLDF, 2016)

De fato, no âmbito federal a LDO vem desde 1997 aperfeiçoando o tratamento a esse tema (TCU, 2016a p. 4). A LDO 2017, Lei federal nº 13.408/2016, estabelece como uma das diretrizes orçamentárias em seu art. 1º, “IX - as disposições sobre fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves”. Neste Capítulo são disciplinados “os conceitos e procedimentos relacionados à paralisação, pelo Congresso Nacional, de obras e serviços com indícios de irregularidades graves com base nas informações prestadas pelo TCU”.(Congresso Nacional, 2016, p. 72) O auxílio prestado ao Poder Legislativo na apreciação do projeto de lei orçamentária pelo TCU é primordial, pois cabe a ele subsidiar a deliberação do Congresso Nacional quanto ao bloqueio e desbloqueio de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com o envio de informações e avaliações acerca de potenciais prejuízos econômicos e sociais advindos da paralisação (Brasil, 2016, art. 122 § 5º).

⁹ Ver art. 6º, inciso XXVII e art. 13 da Lei distrital nº 5.695, de 2016, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2017.

¹⁰ Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentaria do DF para 2017 (Pl. nº1.260/2016)

Ressalte-se ainda que representantes do TCU poderão ser convidados para participar de audiências públicas sobre esse tema. (Brasil, 2016, art. 125 § 2º).

Observa-se, portanto, que as normas constitucionais definem a abrangência do controle, seu alcance, os princípios que devem norteá-lo e a quem cabe a titularidade do controle externo. Também estabelecem as bases do relacionamento entre CLDF e o TCDF, como a natureza da relação, as competências, os legitimados, o papel do poder legislativo relativamente à composição do colegiado de ministros do Tribunal, instrumento de informação do Tribunal ao Poder Legislativo, entre outros. Quanto à regulamentação da fiscalização relativa ao tema obras e serviços com indícios de irregularidades graves e ao papel que devem cumprir o TCDF e a CLDF, a legislação distrital está ainda absolutamente incipiente, especialmente tomando como referência a experiência federal. Na legislação comum a ambas as instituições não há previsão de instância de coordenação para alinhar de forma coerente suas ações na política de fiscalização e controle.

No entanto, em outubro de 2015 a CLDF e o TCDF firmaram um Acordo de Cooperação Técnica, na busca de “racionalização de esforços de sorte a evitar a realização de trabalho em duplicidade”, de integração e atuação conjunta na proteção do patrimônio público e de ‘fortalecimento da relação institucional e ao intercâmbio entre órgãos de fiscalização e controle’.¹¹ De acordo com esse instrumento, a cooperação técnica institucional consiste em:

- a) Compartilhamento de informações sobre o planejamento da atividade de fiscalização de cada Partícipe, além de relatórios e informações relativos às atividades de controle externo e interno;
- b) Realização de reuniões conjuntas, por interesse de qualquer dos Partícipes, para elaboração e divulgação dos respectivos planos de fiscalização, intercâmbio de pesquisas, dados, relatórios técnicos de trabalhos realizados e demais informações;
- c) Realização de eventos e produção de material informativo, em conjunto;
- d) Comunicação sobre o encaminhamento de procedimento de fiscalização não contemplado no plano de fiscalização de cada Partícipe, a fim de evitar duplicidade de esforços;
- e) Realização de trabalhos conjuntos de fiscalização de interesse recíproco;
- f) Cooperação e integração de ações de fortalecimento de mecanismos de controle externo e interno;
- g) Cooperação e integração de ações voltadas à definição de metodologia de análise de desempenho de políticas públicas;

¹¹ Tais argumentos constam das considerações preliminares do Acordo de Cooperação Técnica entre a CLDF e o TCDF.

- h) Compartilhamento de vagas em treinamentos relativos a temas de controle externo. (Acordo de Cooperação Técnica entre CLDF e o TCDF, 2015, p.1-2)

Observe-se que as medidas elencadas não tratam especificamente dos auxílios e solicitações previstos constitucionalmente, a exceção do compartilhamento de informações de forma direcionada a esta Comissão. Segundo o Acordo, as instituições devem conferir tratamento prioritário à tramitação de documentos relativos à fiscalização e controle, por meio de capas destacadas e carimbo de urgência. Neste caso não há clareza sobre quais documentos estão envolvidos já que a referência é genérica.

Um elemento fundamental na cooperação institucional é a comunicação, que contribui com a construção da confiança entre as partes, e nesse instrumento está prevista a manutenção sistemática de comunicação permanente entre si e com o conjunto da sociedade, apesar de não explicitar de quais maneiras isso se dará.

Outro ponto que se destaca é a definição dos agentes promotores de integração, que serão a CFGTC da CLDF, e a Secretaria – Geral de Controle Externo do TCDF, elemento fundamental na repartição das responsabilidades. Esses agentes devem designar formalmente os servidores encarregados para fomentar a articulação institucional e acompanhar o atendimento das solicitações formalmente demandadas e motivadas, tendo como referência o prazo de dez dias úteis, segundo a cláusula Terceira do Acordo. O prazo de vigência é de sessenta meses.

O Acordo incorpora importantes iniciativas de ação coordenada e coerente das duas instituições, contribuindo com a construção do processo de articulação das instituições. No entanto, é limitado em seu objeto, na medida em que ignora a função de auxiliar do Poder Legislativo que cabe ao TCDF, de base constitucional, além de ser um instrumento de menor alcance legal, cuja execução dependerá fortemente da relação política-administrativa da direção do TCDF, da CLDF e da CFGTC a cada momento, que a depender de seus interesses pode ou não ser implementado. Vários aspectos presentes no Acordo devem estar inseridos em norma legalmente instituída, como leis, atos ou portarias conjuntas, ou em instrumento de pactuação mais efetivo, onde as responsabilidades institucionais estejam claramente definidas, reforçando os

mecanismos de coordenação e coerência, com a necessária regulamentação, para além das disposições genéricas.

Vale ressaltar que análises dos relatórios institucionais da CFGTC e do TCDF não apresentam indícios de que o acordo esteja sendo efetivado. Consultas as páginas das duas instituições noticiam apenas duas situações: intenção de fiscalização conjunta dos gastos do GDF com Olimpíadas, no âmbito da CFGTC, e quanto à manutenção de escolas públicas, no âmbito da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da CLDF.¹²

3.2 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

A Lei Orgânica do TCDF, Lei Complementar nº 01, de 1994, reafirma as competências relativas ao papel do Tribunal de auxiliar do Poder Legislativo no exercício da política de fiscalização e controle, além de regulamentar alguns aspectos, mas com poucos avanços nessa perspectiva. Em seu art.38 são arroladas as mesmas competências previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do DF relativas à fiscalização exercida por iniciativa da Câmara Legislativa, além de ser incluído em seu inciso IV a competência de realizar auditoria de projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade. E esclarece que o atendimento de matéria de iniciativa isolada de parlamentar fica sujeito à prévia aprovação da Mesa Diretora. Delimita assim que somente as iniciativas institucionais, da CLDF e de suas comissões, serão consideradas pelo TCDF nas solicitações de fiscalização, ou seja, tem legitimidade, nos termos previstos constitucionalmente. Por outro lado, incorpora como legitimado a fazer solicitações ao TCDF uma outra instância até então não considerada. Cabe a Mesa Diretora e não ao Presidente, ou ao Plenário essa tarefa.

O Regimento Interno do TCDF, Resolução nº 296, de 2016, avança na regulamentação e define alguns elementos procedimentais. Em seu art. 13 estabelece como principal instância de governança que apenas o colegiado de ministros, ou seja, o plenário do Tribunal tem competência privativa para deliberar sobre as matérias que dizem respeito a relação com a CLDF, já estabelecidas na LODF e LOTCDF.

¹² BRAZILIENSE, 2016 e TCDFd, 2016

São considerados urgentes apenas os pedidos de informações e de cópia de documentos ou relatórios de auditorias ou inspeções efetuadas pela CLDF, tendo, portanto, tramitação referencial, conforme dispõe o Art. 125, Inciso I do Regimento Interno. Ao não priorizar o atendimento das solicitações de realização de auditorias ou inspeções, o Tribunal abre margem para eventuais postergações ou mesmo o não atendimento, podendo levar a perda de oportunidade da fiscalização.

O art. 228, §2º do Regimento Interno, que trata da “Fiscalização Exercida por Iniciativa da Câmara Legislativa”, prevê a regulamentação pelo Tribunal das formas de atendimento destas solicitações, dos pedidos de cópia e de vista de processo oriundos da Câmara Legislativa, além da definição dos legitimados a efetuar esses pedidos. Entretanto, até o momento da elaboração desse trabalho tal norma ainda não havia sido elaborada. De qualquer forma, o Regimento em seu art. 228 §3º e §4º já regulamenta dois aspectos, ou seja, esclarece que o plenário ou o relator não conhecerá de solicitações encaminhadas ao Tribunal por quem não seja legitimado e que no caso da solicitação implicar a realização de auditoria, o relator submeterá à deliberação do Plenário sua inclusão no plano de fiscalização do Tribunal.

Vale lembrar que o TCDF aprovou a Resolução nº 269, de 2014, que dispõe sobre os critérios de classificação e os procedimentos a serem adotados com vistas à definição das obras e serviços de engenharia com indício de irregularidade grave e à elaboração de demonstrativo que retrate esta situação.

O art. 291 do Regimento do TCDF ainda explicita que nos relatórios a serem encaminhados a CLDF devem constar as atividades internas e de controle externo, além de anualmente constar a análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Dois aspectos se sobressaem no Regimento Interno do TCU relativamente ao do TCDF. Demonstrando a relevância institucional da prestação de auxílio ao Poder Legislativo, o TCU amplia o caráter de urgência quanto às demandas do Congresso Nacional para além das solicitações de informações:

Art. 159. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes não só a:

I – solicitação de realização de auditorias e inspeções formulada pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou pelas respectivas comissões;

II – solicitação de informações e requisição de resultados de auditorias e inspeções, bem assim de pronunciamento conclusivo, a ser emitido no prazo de trinta dias do recebimento, nos termos dos incisos III, IV e V do art. 1º

Outro destaque se refere as Contas do Presidente da República. O art. 229 define que o Tribunal as restituirá ao Congresso Nacional acompanhadas do parecer prévio aprovado pelo Plenário, do relatório apresentado pelo relator, e avança em termos de transparência ao também encaminhar as declarações de voto emitidas pelos demais ministros, o que permite que os parlamentares acessem o inteiro teor do debate ocorrido naquela Corte. Tudo isso também será publicado em separata da Revista do Tribunal de Contas da União, para divulgação, o que amplia e muito a transparência presente neste procedimento.

O Regimento do TCU, em seu art. 232, §1º, também prevê a regulamentação das formas de atendimento as solicitações, bem como aos pedidos de cópia e de vista de processo oriundos do Congresso Nacional, além de definir os legitimados a efetuar esses pedidos. É nessa perspectiva que é aprovada a Resolução – TCU nº 215, de 2008, que dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional - SCN.

Essa Resolução de fato regulamenta extensamente o tema, definindo o que é solicitação do Congresso Nacional, sua classificação, quem tem legitimidade para solicitar, normas gerais, definição de relator, prazos para atendimento e todo o processo interno da autuação, tramitação, o atendimento, da desistência, da comunicação da deliberação e o encerramento dos processos. Destacam-se os seguintes aspectos:

Classificação: a solicitação de fiscalização; a solicitação de informação; a solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa e a novidade até então não considerada nos normativos, a solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.001/2000. (Resolução nº 215/2008, art. 3º)

Legitimados: quanto a solicitação de informações e realização de fiscalização os presidentes do Congresso, de suas casas e comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação; quanto ao pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, o presidente da comissão mista de orçamento é a parte legítima, quando por ela aprovada a solicitação; quanto a solicitação de providências em relação às conclusões das CPI's, são os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. (Resolução nº 215/2008, art. 4º)

Normas gerais: natureza urgente e tramitação preferencial e apreciação privativa pelo plenário do Tribunal, a apreciação exclusivamente de forma unitária; vedação de encerramento antes do atendimento integral do pedido, de apensamento a outro processo, conversão em outro tipo de processo e de desmembramento. (Resolução nº 215/2008, art. 5º e 6º)

Prazos: até 30 dias, quando se tratar de solicitação de informação sobre fiscalização, de

pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa ou de solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito; até 180 dias como norma geral, podendo ser prorrogados uma única vez pelo plenário por até metade do prazo fixado inicialmente, de forma justificada. Caso ultrapasse um ano, relator deve comunicar ao colegiado solicitante, a cada seis meses, o andamento das providências para atendimento do pedido. (TCU, 2008, art. 15)

Vários outros detalhes presentes na Resolução do TCU, confluem para garantia do atendimento ao propósito da solicitação, evitam distorções, favorecem a cooperação, e de fato contribuem e muito com a estabilidade do relacionamento entre as instituições, e, portanto, para melhores resultados no exercício da política de fiscalização e controle.

O relacionamento entre TCDF e CLDF, na perspectiva do Tribunal, ainda é muito pouco institucionalizado. A ausência da regulamentação de fato compromete a governança de tal relação, podendo gerar tensões e disputas entre as organizações. A expertise do TCU relativamente à regulamentação dessa matéria pode ser levada em conta.

3.3 NORMAS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF

No art. 15, inciso XII do Regimento Interno da CLDF também há a previsão que cabe ao Deputado Distrital solicitar, por intermédio da Mesa Diretora, auditoria e inspeção do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Já no art. 39 prevê que cabe a Mesa Diretora requisitar auditorias e inspeções do TCDF sobre atos sujeitos à sua fiscalização.

Também nesta norma em seu art. 68, as comissões permanentes ou temporárias têm a competência de fiscalizar matérias de sua competência. Mas, duas comissões se destacam na relação com o TCDF, a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, a quem cabe emitir parecer sobre a prestação de contas do Governador, fiscalizar a execução orçamentária e financeira e acompanhar e fiscalizar obras e investimentos, e a Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, criada no final de 2013 por meio da Resolução nº 261, de 2013.

Esta Comissão é uma novidade muito importante para o exercício da fiscalização e controle por parte do Poder Legislativo distrital, especialmente por envolver todas as competências que dizem respeito ao relacionamento com o TCDF, a exceção da apreciação das contas anuais do Governador, assumindo assim o protagonismo nessa relação. Compete a ela, segundo o art. 69-C do Regimento Interno, o exercício da

fiscalização e o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do DF, podendo para tanto promover a interação com o TCDF, requisitar inspeções e auditorias, além de informações a este respeito; deliberar sobre os relatórios trimestral e anual do TCDF; emitir parecer sobre sustação de atos praticados quando da execução de contratos, a ser submetido à deliberação do Plenário; realizar, diretamente ou com o apoio do TCDF, inspeções, auditorias e diligências a órgãos e instituições necessárias à elucidação de ato objeto de fiscalização e controle; solicitar ao TCDF pronunciamento sobre indícios de despesas não autorizadas; encaminhar as conclusões dos trabalhos ao TCDF, entre outros órgãos, para a promoção da responsabilidade.

A apreciação da Prestação de Contas Anual do Governador do DF não conta com normatização própria. Até julho de 2017, a Câmara Legislativa apreciou as contas do Governo distrital até o exercício de 2013, segundo o portal do TCDF. Mas, a demora na apreciação já chegou a mais de 7 anos de atraso, demonstrando que não existe uma regularidade na apreciação. Para se ter uma ideia, em 2012 foram votadas as contas de 5 exercícios, de 2003 a 2007 e em 2013 de 4 anos, 2008, 2010, 2011 e 2012. Essa ausência de regularidade fragiliza esse instrumento de *accountability*, e certamente não valoriza o empenho do TCDF na produção do relatório analítico e do parecer prévio.

Apesar dos relevantes avanços do ponto de vista institucional e político gerados pela criação da CFGTC, diversas questões importantes não são tratadas nessa norma, considerando a experiência federal.

A Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, incorporou vários dispositivos relativos as obras e serviços com indícios de irregularidades graves, trazendo para uma legislação perene, contrariamente à anualidade da LDO, este tema. Cabe à CMO emitir parecer e deliberar sobre essas, e analisar as informações relativas a execução orçamentária e financeira, acompanhamento do disposto na LRF, arrecadação e renúncia de receitas, entre outras encaminhadas pelo TCU ao Congresso Nacional. Outro aspecto que chama a atenção é o caráter compulsório expresso na norma, substituindo o verbo “solicitar” por “determinar”:

“Art. 3º Para o exercício da sua competência, a CMO poderá:

I - **determinar** ao Tribunal de Contas da União a realização de fiscalizações, inspeções e auditorias, bem como requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas; ” (grifo nosso)

Valorizando o relacionamento entre as duas instituições, quanto a apreciação das contas, a Resolução estabelece ainda que a Comissão realizará audiência pública, onde o Ministro Relator do TCU fará exposição do parecer prévio, e define que tal audiência ocorrerá no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, nos termos do art. 115, parágrafo único dessa Resolução. Ou seja, envolve o parceiro institucional para além do já expresso constitucionalmente e define o momento para sua participação.

Vale lembrar que já está pronto para deliberação pelo plenário do Senado Federal o Projeto de Emenda Constitucional nº 79, de 2015 que prevê a obstrução da pauta do Congresso Nacional se não houver manifestação sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, até um mês antes do encerramento da sessão legislativa posterior ao exercício financeiro a que se refiram, normalmente em torno de 22 de novembro. Tal medida resgata a importância desse instrumento de accountability pública previsto na nossa Constituição, garantindo um status privilegiado no processo legislativo. Vale lembrar que até o momento o Congresso Nacional não apreciou as contas de 1990, 1991, 1992 e de 2002 a 2013.

O Regimento do Senado, Resolução nº 93, de 1970, em seu art. 96-B explicita uma dimensão da fiscalização pouco tratada nas normas legais. As comissões permanentes devem selecionar a cada ano políticas públicas em sua área de competência para serem avaliadas e também nesse caso podem ser solicitadas informações e documentos ao TCU. Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada.

4 PLANOS, OBJETIVOS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo analisar os componentes da governança *planos, objetivos, monitoramento e avaliação*, a partir de algumas questões básicas. Busca avaliar em que medida o planejamento da política de fiscalização e controle enfatiza a relação entre o TCDF e a CLDF e de que forma esses órgãos explicitam este relacionamento institucional na orientação estratégica onde a política está alinhada, em suas diretrizes, objetivos estratégicos, indicadores, metas, projetos e ações. Além disso, busca verificar se existe o monitoramento e avaliação de aspectos da política de fiscalização e controle relativos à relação entre a CLDF e o TCDF e se estas informações estão estruturadas de forma a retroalimentar os processos decisórios e favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados.

Relativamente ao planejamento governamental expresso no Plano Plurianual 2016-2019 do Distrito Federal observa-se que o programa temático 6204 – Atuação Legislativa, que tem como unidade responsável a CLDF, faz referência à relação entre os dois órgãos. Segundo este PPA, o programa tem como objetivo “Promover a cidadania por meio da instituição de políticas públicas, da representação popular, do exercício da função fiscalizadora e demais prerrogativas legais.” Na contextualização do programa, especialmente no exercício das atividades fiscalizatórias, o PPA explicita que a CLDF conta com o auxílio do TCDF. No entanto, nenhum dos atributos do programa, como metas, indicadores, ações orçamentárias ou não orçamentárias, espelha essa dimensão da relação entre os dois órgãos. Ressalte-se, como era esperado, que o TCDF e a CLDF do ponto de vista programático são vinculados principalmente aos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, não havendo ações finalísticas que abriguem essa dimensão, nem detalhamento do programa de gestão associado a relação entre os dois órgãos.

Por isso, este capítulo será focado nos aspectos relevantes relacionados ao planejamento institucional dos dois órgãos, nos níveis estratégicos, tático e operacional, quando disponível. Eventuais diferenciais verificados nessa relação na esfera federal, seja na perspectiva do Congresso Nacional, seja na perspectiva do TCU, que podem contribuir com o debate sobre o tema, foram incorporados.

4.1 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA CLDF E REFERÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL

A fiscalização e o controle estão presentes de maneira destacada no Mapa Estratégico da Câmara Legislativa para o período 2011-2020, seja em sua missão, como tema e objetivos estratégicos, como pode ser observado na Figura 1:

Figura 1 - Mapa Estratégico da Câmara Legislativa do Distrito Federal para o período 2011 -2020



Fontes: CLDF Ato da Mesa Diretora nº 6 de 08/02/2012

Note-se que não há referência ao tema relações institucionais ou especificamente ao relacionamento com o TCDF. Mas, um dos indicadores relacionados ao OE 5 explicita uma interface dessa relação: “Indicador 1.5b Contas do governador e do TCDF apreciadas e julgadas anualmente.” (CLDF, 2012a)

Este tema é abordado no projeto estratégico “Fortalecendo o Controle Externo”, que entre outros objetivos pretende “Estabelecer articulação visando à cooperação técnica da CLDF com o Tribunal de Contas do DF, TCU e Congresso Nacional, para as ações de monitoramento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e

fiscalização e controle.” (CLDF, 2012a). Do ponto de vista da gestão estratégica, análise procedida pela autora nas ações da Mesa Diretora da Casa indicam que nenhuma delas dá materialidade ao projeto, exceto pela celebração do Acordo de Cooperação Técnica CLDF-TCDF que foi referido no Capítulo 3.

Outro projeto estratégico que faz referência ao TCDF é o “Analisando as Contas”, que tem como objetivo “Aprimorar o processo de análise das contas do governador e do TCDF, com especificação de prazos e rotinas”. (CLDF, 2012a). Não há detalhamento de metas, indicadores, etapas, prazos ou recursos, indicando o projeto também não foi priorizado.

Em seu portal, a CLDF dispõe de sistema de pesquisa de proposições que permite a consulta por espécie¹³, número, ano, autoria, deputado, órgão legislativo e a pesquisa textual.¹⁴ A pesquisa das palavras “Tribunal de Contas” ou “TCDF” resultou em 14 requerimentos solicitando a realização de auditorias e/ou inspeções apresentados nessa legislatura (01/2015 a 05/2017), sendo 7 em 2015, 6 em 2016 e 1 em 2017. Desse total, 13 foram aprovados e um ainda está em tramitação. Destaque-se que apenas 4 deputados apresentaram tais requerimentos, sendo que um deles apresentou 8 requerimentos, o que indica não ser prática difundida entre os deputados.¹⁵ Este sistema apresenta um problema que limita em muito o acompanhamento dos requerimentos, pois a tramitação se encerra quando do envio ao TCDF, sendo posteriormente arquivada. Assim, não é possível saber se o TCDF atendeu à solicitação, quando e em que termos.

Já a Câmara dos Deputados, para balizar seu planejamento estratégico de longo prazo e a definição de ações concretas, realizou uma pesquisa *on line* envolvendo servidores, deputados, cidadãos e especialistas. Uma das questões apresentadas foi “Para melhor exercer sua função de fiscalização, a Câmara dos Deputados deve: [...]46. Melhorar as redes de controle com outros órgãos federais, como TCU, MPU, Banco Central” – com 4 opções de respostas: nada importante, pouco importante, importante, muito importante. O controle efetivo, fiscalização ficaram entre os temas com maior

¹³ Projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, requerimento, indicação, moção.

¹⁴ O sistema está disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/proposicoes>

¹⁵ Autoria até maio/2017: 08 Dep. Delmasso, 03 Dep. Liliane Roriz, 02 Chico Leite, 01 Bispo Renato.

número de respostas “importante” e “muito importante”, mas não há informação específica sobre a Questão 46. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013b)

Como desdobramento, o planejamento estratégico da Câmara dos Deputados é mais explícito quanto à relação com o TCU, conforme Ato da Mesa nº 59, de 2013. Entre as diretrizes estratégicas do ciclo de gestão 2012-2023 está o aprimoramento da avaliação e a fiscalização das políticas públicas e das ações do Estado, com destaque para linha de atuação “5.4 Intensificar o relacionamento e a troca de informações com o Tribunal de Contas da União para aperfeiçoar a atribuição constitucional de fiscalização” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013a). No entanto, não há informação disponível sobre os indicadores ou projetos vinculados a essa diretriz estratégica.

4.2 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO TCDF E REFERÊNCIAS DO TCU

O mapa estratégico do TCDF 2016-2019, que pode ser visto na Figura 2, não explicita a relação com a CLDF. Na perspectiva de Processos Internos foram consolidados os objetivos estratégicos vinculados ao tema Relacionamento que “[...] visa integrar o TCDF com órgãos de competências similares e outros organismos públicos e instituições, a fim de que se possa compartilhar melhores práticas, dados e informações”. (TCDF, 2016, p 10) Porém a CLDF não é expressamente citada.

Em sua gestão estratégica o desempenho dos objetivos estratégicos é monitorado e avaliado por meio de um ou mais indicadores relacionados a cada objetivo, e a ele são associadas metas para os quatro anos de vigência do Plano.

Destaca-se o “Objetivo 7. Intensificar o Intercâmbio com Órgãos de Fiscalização, Controle e Outras Instituições”, que tem como indicador o índice de efetividade em parcerias (TCDF, 2016b, p 10). Ou seja, tanto o Objetivo como o indicador associado são genéricos. No portfólio de projetos para 2016 destaca-se o projeto nº 8 “Desenvolver e fortalecer a Rede de Controle da Gestão Pública do DF”. Ressalte-se que a Rede foi formada entre seis órgãos e a CLDF não participa.¹⁶

¹⁶ A Rede de Controle da Gestão foi formada pela cooperação entre seis órgãos: TCDF, o Ministério Público de Contas (MPC/DF), a Controladoria-Geral do DF (CGDF), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), a Polícia Civil (PCDF) e a Secretaria de Fazenda (SEF/DF), conforme a matéria “TCDF e mais cinco órgãos se unem para intensificar o combate à corrupção” em 09/12/2016.

Assim, em nenhum desdobramento do Plano Estratégico do TCDF, disponível em sua página, fica explícito seu relacionamento com a Câmara Legislativa.

Figura 2 - Mapa Estratégico do Tribunal de Contas do Distrito Federal – 2016-2019



Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Distrito Federal

O planejamento estratégico ignora o papel diferenciado da relação com a CLDF, onde deve cumprir o papel de auxiliar deste Poder no exercício da fiscalização e controle, para além de eventuais intercâmbios de outras naturezas possíveis

Vale lembrar ainda que os Relatórios de Atividades do TCDF de 2014, 2015 e 2016, que devem ser encaminhados à CLDF, não fazem referência às possibilidades de solicitações desta Casa legislativa de informações, auditorias e inspeções, entre outras previstas na LODF. Outra eventual fonte de informação é a pesquisa de documentos disponível no portal do TCDF através do Sistema de Gerenciamento – pesquisa textual.

Mas, as várias tentativas não lograram resultados satisfatórios sobre as solicitações encaminhadas pela CLDF, como titular do controle externo, ao TCDF.

Analisando-se como o tema é tratado na esfera federal, tem-se que os planos institucionais do TCU nos níveis estratégico, tático e operacional incorporam em vários de seus desdobramentos a atenção ao estreitamento de seu relacionamento com o Congresso Nacional, estabelecendo elementos que podem contribuir para o aprofundamento dessa relação na arena distrital. Vale lembrar que para a realização do diagnóstico institucional, em sua fase externa, foram conduzidas entrevistas para obtenção da percepção quanto ao papel do TCU e a efetividade de sua atuação com os principais stakeholders, entre os quais, o Congresso Nacional. (TCU, 2015c, p.13)

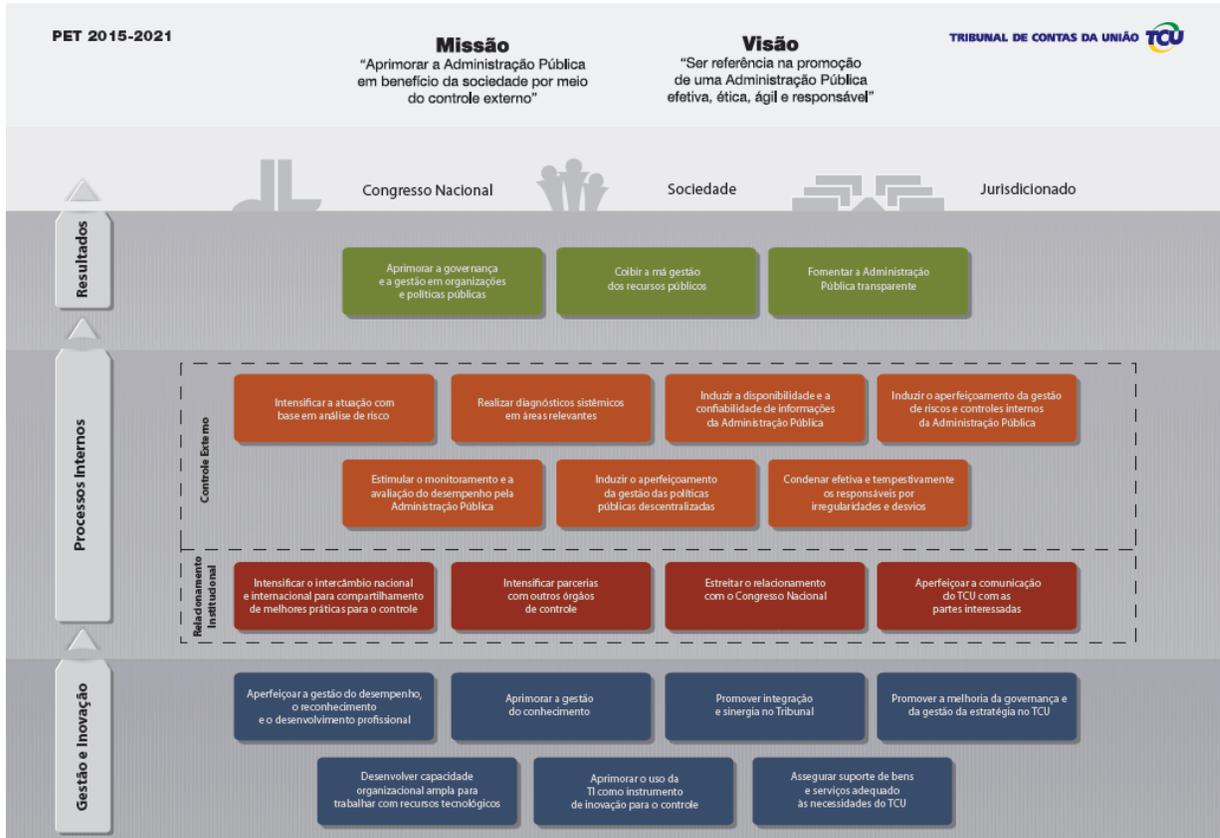
Assim, no diagnóstico institucional, quanto as parcerias estratégicas, são elencadas três ideias estratégicas vinculadas a este relacionamento:

1. Aperfeiçoamento do relacionamento do TCU com presidentes de comissões, líderes e consultores do Congresso Nacional;
2. Atuação mais proativa do TCU junto ao Congresso Nacional buscando a priorização e especialização dos temas a serem pautados; [...]
4. Institucionalização do processo de análise de proposta de normativos em trâmite no Congresso Nacional que são de interesse do TCU; [...] (TCU, 2015c, p.16)

Entre os Direcionadores Estratégicos do PET 2015-2021 consta a atuação seletiva e proativa junto ao Congresso Nacional para divulgar seus trabalhos e para aperfeiçoar as proposições legislativas, além de auxiliar o Congresso na avaliação de políticas públicas.

Considerando esses direcionadores, foi construído o Mapa Estratégico representado na Figura 3. Observa-se que o Mapa incorpora o Congresso Nacional como um dos clientes, ou uma das partes interessadas, juntamente com a sociedade e o jurisdicionado.

Figura 3 - Mapa Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021



Fonte: Portal do Tribunal de Contas da União

Além disso, explicita o objetivo estratégico "Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional". Nos termos apresentados no Plano Estratégico do TCU 2015-2021:

Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional, por meio do estabelecimento de canais apropriados de diálogo, permite a identificação de demandas e de expectativas, bem como a troca de informações estratégicas para o exercício das atribuições institucionais, fatores indispensáveis para a definição de foco de atuação para o fortalecimento e a efetividade do controle externo. (TCU, 2015c, p.37)

O Quadro 2 apresenta os principais desdobramentos do planejamento institucional do TCU relativamente a este Objetivo Estratégico.

Quadro 2 – Desdobramentos do Planejamento Institucional do TCU
Objetivo Estratégico: *Estreitar o Relacionamento com o Congresso Nacional*

NÍVEL ESTRATÉGICO	Plano Estratégico 2015-2021
Cliente/ parte interessada	Congresso Nacional
Objetivo Estratégico	Estreitar o Relacionamento com o Congresso Nacional
Indicadores de Desempenho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de apresentações de trabalhos relevantes ao Congresso Nacional; 2. Índice de proposições ajustadas no Congresso Nacional - mede o percentual de proposições normativas e legislativas de interesse do TCU tratadas no Congresso Nacional.
Iniciativas Estratégicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilizar a participação do TCU nos eventos do Congresso Nacional; 2. Aprimorar a Integração e a Gestão do Relacionamento com o Congresso Nacional.
NÍVEL TÁTICO	Plano de Diretrizes abril/2017 – março/2019
Linhas de ação	<ol style="list-style-type: none"> 8. Estreitar o relacionamento do TCU com as Consultorias Legislativas e de Orçamento. 9. Aprimorar e expandir o relacionamento do TCU com o Congresso Nacional e suas comissões
NÍVEL OPERACIONAL	Plano Diretor da Secretaria-Geral da Presidência abril/2017- março/2018
Diretrizes da Assessoria Parlamentar (ASPAR)	Ver Figura 4

Fontes: Portaria TCU nº 187/2017 - Correlação entre Objetivos Estratégicos e Linhas de Ação a Gestão e Portaria TCU SEGEPRES nº 6/2017 - Aprova o Plano Diretor da Secretaria-Geral da Presidência abril/2017- março/2018.

Entre os vários planos presentes no nível operacional, destaca-se o Plano Diretor da Secretaria-Geral da Presidência para o período de abril de 2017 a março de 2018, no qual estão definidas as diretrizes da Assessoria Parlamentar (ASPAR), e são detalhadas as ações prioritárias, produtos esperados, prazos, indicadores e metas a serem alcançadas, nos termos verificados na Figura 4:

Figura 4 – Diretrizes da Assessoria Parlamentar - ASPAR

Ações prioritárias	Peso	Produtos	Unidade Responsável	Unidades Colaboradoras	Prazo
1. Racionalizar e automatizar o processo de trabalho de acompanhamento de proposições legislativas. (3)	20,00%	Processo de trabalho aprimorado.	Aspar	-	set/17
2. Divulgar trabalhos relevantes do TCU no Congresso Nacional. (2)	30,00%	Trabalhos divulgados.	Aspar	-	dez/17
3. Apoiar na realização de seminário de indicadores das políticas públicas. (4)	20,00%	Seminário realizado.	Aspar	-	mar/18
4. Prestar apoio na construção do FISC LDO. (5)	20,00%	FISC LDO	Aspar	-	mar/18
5. Apoiar assinatura de acordo de cooperação entre TCU, Câmara e Senado. (8)	10,00%	Acordo de cooperação assinado.	Aspar	-	mar/18
	100%				

Detalhamento dos indicadores da Aspar			1º período avaliativo (abr/2017 a set/2017)		2º período avaliativo (out/2017 a mar/2018)	
Nome do Indicador	Responsável pela medição	Peso	Meta	Superável?	Meta	Superável?
a) Índice de entrega dos produtos previstos no Plano Diretor da Segepres para a unidade	Seplan	30%	20%	Sim	90%	Sim
b) Índice de proposições do Congresso Nacional tratadas	Aspar	15%	90%	Sim	90%	Sim
c) Número de visitas a consultores legislativos	Aspar	15%	5	Sim	10	Sim
d) Número de visitas a parlamentares (debates de proposições, apresentações de trabalhos do TCU, etc)	Aspar	15%	25	Sim	80	Sim
e) Reuniões oficiais (participações em audiências públicas, seminários, fóruns e outros de caráter oficial) realizadas com o Congresso Nacional	Aspar	15%	10	Sim	30	Sim
f) Produtos e serviços cumpridos nos prazos e padrões esperados	Segepres	10%	100%	Sim	100%	Sim
		100%				

Fontes: Portaria-SEGEPRES nº 6, de 28 de abril de 2017 - Aprova o Plano Diretor da Secretaria- Geral da Presidência para o período de abril 2017 a março 2018

A relação do TCU com o Congresso Nacional também está evidenciada no OE “Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas”, envolvendo tanto utilização dos resultados alcançados pelo TCU, como a disponibilização de canais de comunicação diretos do TCU. Tal aprimoramento “pressupõe o monitoramento e a avaliação da satisfação com serviços e produtos e a implementação de ações de melhoria sempre que necessário” (TCU, 2015c, p.38). Mas, em seus desdobramentos não se particulariza a relação com o Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos Deputados.

O TCU define ainda um conjunto de macroprocessos que, nos termos do PET 2015-2021, p. 48, “Foram estabelecidos sob a ótica das competências constitucionais e legais e dos resultados esperados **segundo as necessidades do Estado, do Congresso Nacional e do cidadão**” (grifo nosso). Um dos macroprocessos estabelecidos pelo Tribunal é o “Auxílio ao Congresso Nacional” que:

Tem por objetivo tornar disponíveis para o Congresso Nacional informações e pareceres produzidos pelo TCU, visando subsidiar o processo de responsabilização política do governo, a atuação do Legislativo na alocação de recursos públicos e o exercício do controle externo, a elaboração de planos e orçamentos, a avaliação de gestão fiscal e o aperfeiçoamento do arcabouço legal. (TCU, 2015c, p. 48)]

5 CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS

Este capítulo pretende avaliar a governança da relação institucional que vincula a CLDF e o TCDF, com vista ao exercício da política de fiscalização, a partir do componente Capacidade Organizacional e Recursos.

Inicialmente serão apresentados aspectos relativos à execução orçamentária e financeira do Poder Legislativo no DF, explicitando a situação de cada órgão, tomando vários parâmetros estaduais como referência para a discussão. A seguir, são apresentados aspectos da estrutura organizacional e de pessoal que podem impactar a relação entre as duas instituições, além de alguns elementos de capacitação e educação dos servidores. Também são incorporados a análise alguns elementos diferenciais da experiência federal, relacionados a esse componente.

5.1 ORÇAMENTO DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL

A “disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública” e a “previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas” (TCU, 2014, p.55) são características fundamentais ao exercício da boa governança de uma política pública. Nesse sentido, a autonomia financeira da CLDF e do TCDF, que está prevista na Lei Orgânica do DF em seu art. 145, é elemento que contribui para ampliar a governança da política de fiscalização e controle. A LODF estabelece que os recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias de cada órgão devem ser repassados em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, exceto em caso de investimento, em que se obedecerá ao cronograma estabelecido.

Tal norma tem sido respeitada no DF, o que confere maior estabilidade e governança à execução orçamentária e financeira de ambos os órgãos. Em 2016, por exemplo, a despesa empenhada relativamente a dotação autorizada na CLDF foi de 91,7% e no TCDF em 99,8%.¹⁷ Já o nível de despesas empenhadas relativamente a dotação inicial situou-se em 80,2% no caso da CLDF e de 84,1% no caso do TCDF.¹⁸

¹⁷ Informações disponíveis no 6º Relatório Gerencial Bimestral de Execução Orçamentária CLDF 2016 e Relatório de Atividades do TCDF 2016.

¹⁸ Ibid.

Outra norma que impacta a execução orçamentária e financeira dos dois órgãos é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101, de 2000), que em seu art. 20. Inciso II, alínea a define o limite de 3% da Receita Corrente Líquida para as despesas de pessoal do Poder Legislativo distrital, incluído o Tribunal de Contas. O quadro a seguir apresenta a situação e os limites estabelecidos para cada órgão. Nele se observa que o TCDF está em situação relativamente mais confortável do que a CLDF:

Quadro 3 - Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal
Situação no 1º Quadrimestre de 2017 – TCDF e CLDF

Limites	TCDF	CLDF
Limite Máximo	1,3%	1,7%
Limite Prudencial	1,24%	1,62%
Limite de Alerta	1,17%	1,53%
Situação Abril/2017	0,98%	1,45 %

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – abril/2017

Vale lembrar que tramita no Legislativo federal o projeto de emenda à Constituição que congela nos níveis de 2016, corrigidas apenas pela inflação do período, as despesas dos legislativos estaduais, incluídos os tribunais de contas, com chances reais de aprovação. A PEC 30/2014 já foi aprovada no Senado Federal e tramita na Câmara dos Deputados como PEC 254/2016, tendo sido aprovada por ampla maioria (30 favoráveis x 05 contrários) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 05/04/2017. A Presidência da Câmara dos Deputados decidiu criar em 23/05/2017 Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre esta PEC. Especialmente para a CLDF, a adoção do ano de 2016 como referência será danosa, já que as despesas com pessoal efetivo estão comprimidas, como se verá no item a seguir.

A Tabela 1 apresenta um comparativo por estado, das despesas com as assembleias legislativas, tribunais de contas estaduais e o total dos dois órgãos.

Tabela 1 - Despesa Total das Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas Estaduais – 2013 (R\$ milhões)

Estado	Assembleia	Classificação	Tribunal de Contas (a)	Classificação	Poder Legislativo (b)	Classificação	(a) / (b)
ES	144	23º	122	14º	266	21º	45,9%
RS	449	6º	379	4º	828	4º	45,8%
DF	318	13º	263	6º	581	8º	45,3%
MS	187	19º	146	13º	333	16º	43,8%
MT	328	11º	253	7º	581	9º	43,5%
AM	222	17º	165	11º	387	14º	42,6%
SP	819	3º	586	1º	1.405	3º	41,7%
PE	416	7º	281	5º	697	6º	40,3%
SE	160	21º	100	17º	260	22º	38,5%
GO	354	9º	221	9º	575	10º	38,4%
AL	142	24º	79	20º	221	24º	35,7%
MG	1.002	2º	524	3º	1.526	2º	34,3%
RO	186	20º	97	18º	283	20º	34,3%
TO	150	22º	77	21º	227	23º	33,9%
RJ	1.113	1º	562	2º	1.675	1º	33,6%
PB	218	18º	108	15º	326	18º	33,1%
PR	495	4º	231	8º	726	5º	31,8%
BA	406	8º	160	12º	566	11º	28,3%
AC	113	27º	43	27º	156	27º	27,6%
AP	132	26º	48	25º	180	26º	26,7%
MA	256	15º	93	19º	349	15º	26,6%
SC	479	5º	169	10º	648	7º	26,1%
RR	138	25º	47	26º	185	25º	25,4%
PA	320	12º	107	16º	427	12º	25,1%
PI	232	16º	75	22º	307	19º	24,4%
RN	266	14º	63	24º	329	17º	19,1%
CE	347	10º	72	23º	419	13º	17,2%
Total	9.395	/	5.075	/	14.471	/	35,1%

Fonte: Portais das assembleias e tribunais de contas (Mendes, 2014).¹⁹

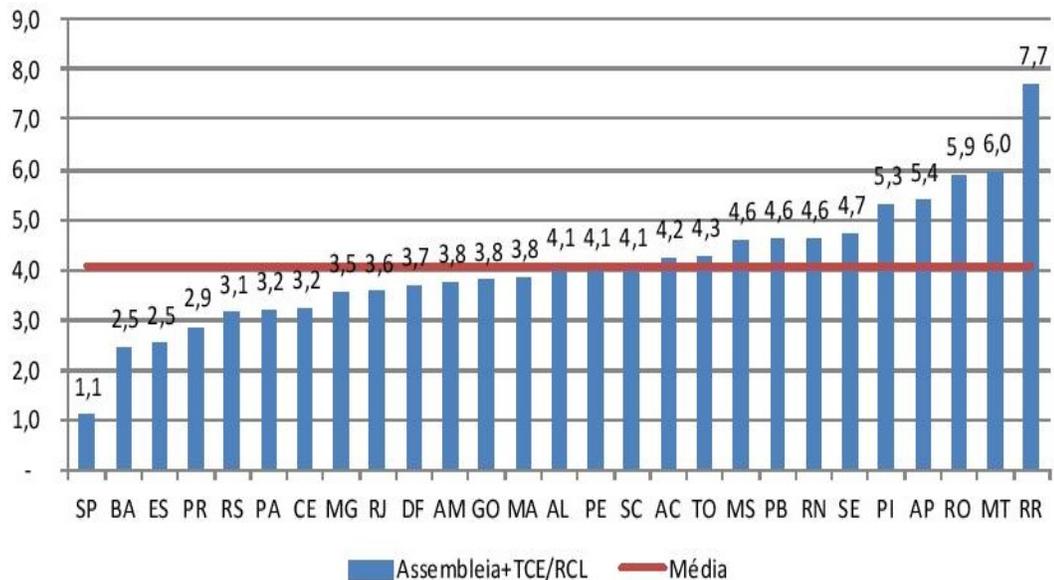
¹⁹ Segundo Mendes (2014), foi utilizada a despesa orçada para os seguintes estados: AP, CE, MA, PR, RO, RR, e para o TCE do PA. Foi utilizada a despesa liquidada para os seguintes estados: BA, ES, MT, PB. Para os demais casos utilizou-se a despesa empenhada

Do ponto de vista comparativo com os demais estados da federação, o orçamento do TCDF em 2013, em valores nominais, situava-se em 6º lugar entre os maiores orçamentos e o da CLDF, em 13º lugar, segundo Mendes (2014).

As despesas do Poder Legislativo no DF em 2013 estavam relativamente equiparadas entre os dois órgãos, cabendo à CLDF 54,7% e, ao TCDF, 45,3%, o que difere da situação verificada em grande parte dos estados, já que em apenas 7 estados e no DF a participação dos Tribunais de Contas era maior que 40%. Em 2017, do orçamento do Poder Legislativo, 46,6% se destinam ao TCDF e 53,4% à CLDF.

A Figura 5 mostra o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida dos estados com as despesas relativas a assembleias e tribunais de contas em 2013. Segundo Mendes (2014), em média, elas representam 4,1% da Receita Corrente Líquida (RCL). O DF despendeu com o Poder Legislativo um pouco menos que a média, situando-se em 3,7% da RCL.

Figura 5 - Despesa total das Assembleias e Tribunais de Contas estaduais como proporção da Receita Corrente Líquida - 2013 (%)

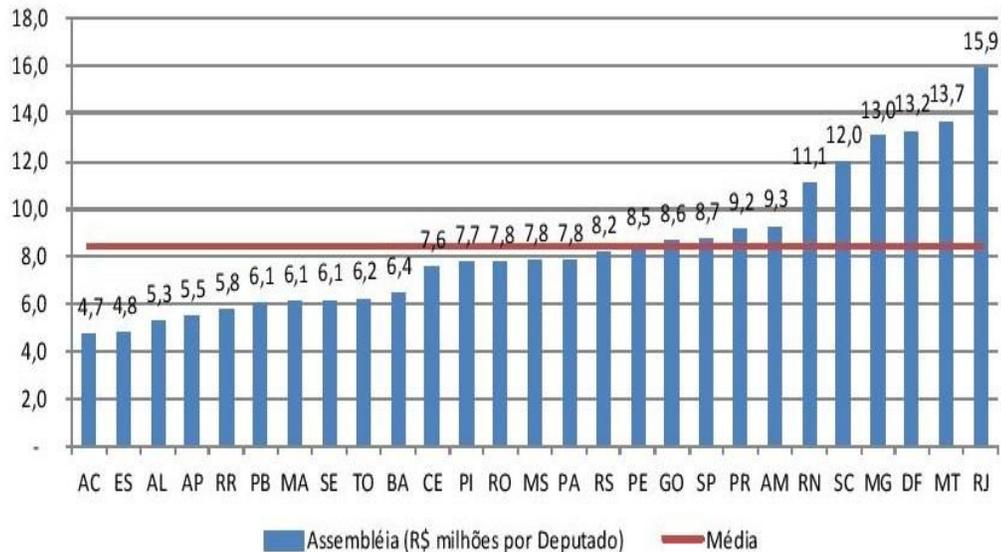


Fontes: Portais das assembleias e tribunais de contas e STN. Elaborado por Mendes (2014)

Por outro lado, tomando como parâmetro o gasto total de cada assembleia pelo número de deputados, observa-se que o DF foi o terceiro maior orçamento em 2013,

situando-se em R\$ 13,2 milhões, enquanto a média nacional foi em torno de R\$ 8,5 milhões, conforme Figura 6. (MENDES, 2014)

Figura 6 - Despesa total das Assembleias e Deputado - 2013 (R\$ milhões)



Fontes: Sites das assembleias. Elaborado por Mendes (2014).

Estudo elaborado por Sakai, e Berti (2015), apresentado pela organização Transparência Brasil, sobre o orçamento de 2015 das assembleias estaduais, aponta que o DF gastou 0,19% do seu PIB com a CLDF, o que o situa em 3º lugar entre as despesas mais baixas relativas do Brasil, conforme se observa na Figura 7. Tal inversão lógica se verificou nos resultados da pesquisa junto às assembleias e câmaras municipais, que demonstram que estados mais pobres gastam em média 20% mais do que os mais ricos.

Quando se analisa tal custo em termos do número de habitantes, a posição do DF se inverte, situando-se em 5º lugar entre os maiores gastos conforme se observa na Figura 7.

Ou seja, nas comparações das despesas com o legislativo relativamente ao PIB e à RCL, o DF encontra-se abaixo da média dos estados. Já em termos de valores per capita, relativamente ao número de deputados ou de contribuintes, o DF situa-se entre os maiores gastos. De todas essas comparações com os demais estados, depreende-se que a situação de ambos os órgãos distritais é relativamente confortável, podendo-se afirmar, a partir desses parâmetros, que os recursos são suficientes para o adequado

desenvolvimento da relação institucional entre o Tribunal de Contas e a Câmara Legislativa com vista ao exercício da política de fiscalização e controle.

Figura 7 - Orçamento das Assembleias Estaduais, segundo % do PIB e valor *per capita* - 2015 (R\$) (*)

UF	Orçamento	% PIB	Valor <i>per capita</i>
RR	R\$ 165.444.975	2,26%	R\$ 352,36
AP	R\$ 153.061.255	1,47%	R\$ 219,09
AC	R\$ 134.090.361	1,39%	R\$ 176,72
MT	R\$ 412.331.455	0,51%	R\$ 132,36
DF	R\$ 329.935.921	0,19%	R\$ 124,57
TO	R\$ 174.202.400	0,89%	R\$ 122,88
RO	R\$ 194.735.229	0,66%	R\$ 122,47
RN	R\$ 302.848.000	0,77%	R\$ 93,81
SE	R\$ 188.641.650	0,68%	R\$ 89,37
PI	R\$ 281.170.400	1,09%	R\$ 88,96
SC	R\$ 563.708.212	0,32%	R\$ 88,31
MS	R\$ 212.424.000	0,39%	R\$ 84,80
GO	R\$ 448.339.000	0,36%	R\$ 72,84
AM	R\$ 251.781.000	0,39%	R\$ 70,11
PB	R\$ 257.274.210	0,66%	R\$ 67,43
MG	R\$ 1.276.093.133	0,32%	R\$ 64,27
PR	R\$ 636.535.550	0,25%	R\$ 60,18
AL	R\$ 184.290.122	0,62%	R\$ 58,22
RJ	R\$ 929.329.037	0,18%	R\$ 57,26
ES	R\$ 197.668.955	0,18%	R\$ 55,24
RS	R\$ 576.093.238	0,21%	R\$ 53,49
PE	R\$ 457.881.200	0,39%	R\$ 51,27
PA	R\$ 366.785.651	0,40%	R\$ 47,07
CE	R\$ 379.678.332	0,42%	R\$ 44,12
MA	R\$ 294.035.153	0,50%	R\$ 43,79
BA	R\$ 453.114.000	0,27%	R\$ 31,97
SP	R\$ 992.389.786	0,07%	R\$ 23,68

Fonte: Sakai, Juliana e Berti, Bianca (2015)

(*) O título da Figura e o cabeçalho da tabela foram adaptados pela autora.

5.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DE PESSOAL DA CLDF E DO TCDF

Em termos de estrutura organizacional necessária ao exercício do relacionamento com o TCDF, o Regimento da Câmara Legislativa, como já visto no capítulo relativo a institucionalização, define que a Mesa Diretora e as comissões permanentes e

temporárias têm legitimidade para fazer solicitações ao TCDF. Destaque especial para a Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC, que tem o protagonismo na promoção da interação com o Tribunal, nos termos regimentais. O Acordo de Cooperação Técnica, assinado em 2015, entre o Tribunal e a Câmara, mais uma vez estabelece a CFGTC como agente promotora de integração pelo lado da CLDF.

Para o exercício de suas funções legislativa e fiscalizadora, a CLDF está organizada em 10 Comissões Permanentes, de caráter técnico-legislativo ou especializado, segundo campos temáticas e áreas de atuação:

Quadro 4 - Lotação da Estrutura Permanente da Câmara Legislativa do DF – Comissões Permanentes e Assessoria Legislativa

Unidade	Consultor		Procurador Legislativo	Assistente e		Total
	Consultor Legislativo	Técnico- legislativo		Técnico Legislativo	Auxiliar Legislativo	
Assessoria Legislativa	65			10	2	77
Comissão Constituição e Justiça de	1	3	1	6	1	12
Comissão de Economia Orçamento e Finanças	2	5	1	3	1	12
Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle		14	1	4	0	19
Comissão de Assuntos Sociais	1		1	5	1	8
Comissão de Defesa do Consumidor	1		1	2		4
Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar	1	1	3	5	2	12
Comissão de Assuntos Fundiários	1			2		3
Comissão de Educação e Saúde	1			2		3
Comissão de Segurança	1			2		3
Comissão de Desen. Econômico, Ciência, Tecnologia, M. Ambiente e Turismo		1		2		3
Total	74	24	8	43	7	156

Fonte: Lei distrital nº 4.342/2009

Como se vê no Quadro 4, a estrutura vinculada diretamente a atividade de apoio e assessoramento técnico e legislativo nas comissões permanentes e na Assessoria Legislativa dispõe de 156 vagas, sendo 106 de nível superior, segundo a Lei 4.342/2009. Observe-se que o número de vagas especialmente em algumas comissões temáticas é pouco expressivo, o que pode impactar o exercício da função de fiscalização e controle.

Ainda mais preocupante são os dados disponíveis no portal da Câmara Legislativa, que demonstram uma forte insuficiência de servidores efetivos. Em junho/2017, do total 1.056 cargos efetivos, apenas 625 cargos, que representam 59% do total, estão ocupados, conforme o Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Pessoal de junho de 2017. Ou seja, 431 cargos de provimento efetivo estão vagos. Vale ressaltar que 115 servidores recebiam abono de permanência, portanto, com condições potenciais para se aposentarem, segundo a Diretoria de Recursos Humanos. Ressalte-se que o último concurso foi realizado em 2005, portanto há 12 anos.

Especialmente na CFGTC, o número de servidores efetivos está muito aquém da necessidade. A estrutura dessa Comissão dispõe de 14 vagas de consultores técnico-legislativos de formações variadas, 01 procurador legislativo, 02 técnicos legislativos e 02 assistentes legislativos. No entanto, atualmente conta com apenas 3 consultores técnico-legislativos. Tal situação se repete nas 10 comissões permanentes, em suas estruturas de apoio e assessoramento, e na Assessoria Legislativa e suas cinco unidades temáticas.²⁰

A expectativa de solução desse problema ainda está longe, apesar da recente divulgação de realização de concurso público, pois serão apenas 86 vagas distribuídas entre cargos de nível médio e superior (várias formações), como consultor legislativo, consultor técnico-legislativo e procurador. (CLDF, 2017h)

Por outro lado, estudos apontam que a estrutura de assessoramento vinculada diretamente a cada gabinete parlamentar na CLDF é superdimensionada. Segundo Sakai e Berti (2015), os deputados distritais podem contratar até 23 assessores com valor de R\$ 173.265,00, mais do que o dobro do custo verificado na média dos legislativos estaduais, que se situava em R\$ 81,9 mil. Já os deputados federais têm o direito de

²⁰ Não estão disponíveis os dados desagregados por comissão permanente e Assessoria Legislativa

contratar até 25 assessores comissionados para auxiliá-los em seus gabinetes, com verba de R\$ 92.053,20. (SAKAI e BERTI, 2015)

Nesse sentido, considerando o número máximo de desdobramento de cargos permitidos nos gabinetes e lideranças, são 1.150 cargos em comissão existentes, sendo 872 nos Gabinetes Parlamentares e Lideranças de Partido e de Governo e 278 cargos na Estrutura Administrativa, segundo o Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Pessoal da CLDF de junho/2017. Ressalte-se que somente 148 cargos em comissão são ocupados por servidor efetivo da CLDF, ou seja, apenas 13%.

Mesmo supondo que a criação do cadastro reserva possibilitará contratações acima do número de vagas divulgadas, há que se considerar os limites impostos pela LRF. A não ser que (i) a CLDF opte por uma significativa redução nas despesas com cargos de livre provimento; (ii) a Receita Corrente Líquida apresente um crescimento expressivo; ou (iii) um número expressivo de servidores com salários no fim da tabela opte por se aposentar, dificilmente poderá haver a recomposição do quadro de servidores efetivos definidos nos moldes previstos em sua estrutura.

Assim, a estrutura de pessoal da CLDF não possui, no presente, número de servidores adequado ao desenvolvimento das atividades de fiscalização e controle e à efetivação do relacionamento com o TCDF nos moldes estabelecidos na LODF, considerando a estrutura de pessoal prevista em lei como a desejável. Ademais, as perspectivas, como se viu, são pouco alentadoras. Uma eventual aprovação da PEC 254/2016, que trata do congelamento dos gastos nas assembleias e tribunais de contas estaduais, deverá incorporar maiores complicadores a este cenário.

Quanto à estrutura organizacional do TCDF, a Resolução nº 273, de 2014, que dispõe sobre o Regulamento dos Serviços Auxiliares do TCDF, não estabelece competência específica vinculada ao relacionamento com a CLDF. Mas, destacam-se duas competências genéricas da Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, nos termos do art. 40:

[...] VI – promover, com autorização da Presidência do Tribunal, o intercâmbio de informações com órgãos e entidades públicas e privadas, visando à integração e ao aprimoramento das atividades de controle externo;

...

IX – auxiliar na celebração, execução e acompanhamento de convênios e acordos de cooperação técnica, ou instrumentos congêneres, a serem firmados

pelo Tribunal com órgãos e entidades relacionados ao controle da gestão pública[...] (TCDF, 2014b)

De fato, o Acordo de Cooperação Técnica firmado com a CLDF estabelece a Secretaria-Geral de Controle Externo como agente promotora de integração pelo lado do TCDF.

Segunda Resolução nº 273, de 2014, a SEGECEX abriga em sua estrutura cinco Secretarias de Controle Externo, organizadas segundo a natureza da atividade de controle externo, quais sejam auditoria, acompanhamento, contas, fiscalização de pessoal e macroavaliação da gestão pública, além de dois núcleos de fiscalização (de Obras e de Tecnologia da Informação). A definição das áreas de atuação seja por unidade ou natureza jurídica dos órgãos do GDF deve ser regulamentada em portaria. No entanto, o art. 1º da Portaria nº 76, de 1997, deixa tais critérios em aberto:

Art. 1º As áreas de atuação das Divisões da Secretaria de Auditoria, da Secretaria de Acompanhamento e da Secretaria de Contas são definidas de acordo com a unidade ou com a natureza jurídica do órgão ou entidade da Administração do Distrito Federal, em conformidade com a natureza da atividade de controle externo ou por outro critério adequado ao alcance dos objetivos institucionais do Tribunal. (TCDF, 1997)

Nota-se, portanto, que, a priori, não há correspondência com a estrutura das comissões permanentes da CLDF.

Com relação à estrutura de pessoal, a taxa de ocupação dos cargos efetivos no TCDF é relativamente maior que a da CLDF, conforme se observa na figura 8, segundo a qual 81% dos cargos previstos estavam ocupados em 31/12/2016.

Não há informações sobre o número de vagas e cargos ocupados especificamente na SEGECEX. Porém, a elevada taxa de ocupação de vagas de auditores de controle externo (86%) indica que a disponibilidade de pessoal nesse órgão pode ser considerada satisfatória, embora o apoio técnico aos trabalhos de controle externo não o seja (apenas 6% de ocupação), supõe-se pela circunstância da transição dos cargos em extinção.

Figura 8 - Demonstrativo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do DF

Cargo/Função	Efetivo Previsto	Cargos Ocupados		% de Cargos Ocupados
		Posição em 31.12.15	Posição em 31.12.16	
Auditor de Controle Externo	300	270	258	86
Técnico de Controle Externo	34	3	2	6
Analista de Administração Pública	76	46	58	76
Técnico de Administração Pública	120	120	112	93
Subtotal	530	439	430	81
Conselheiros	7	7	7	100
Auditores	3	0	0	0
Procuradores	4	4	4	100
Comissionados sem vínculo efetivo	-	67	67	-
Cedidos de outros órgãos	-	50	53	-
Subtotal	14	128	131	-
Total	544	567	561	-
Cargos em Extinção				
Técnico de Administração Pública	70	41	39	56
Auxiliar de Administração Pública	33	33	29	88
Total	103	74	68	66

Fonte: Relatório de Atividades do TCDF – 2016, p.17

O TCDF realizou seu último concurso em 2013/2014 e há previsão de novo concurso, já que o anexo da LDO 2017 que trata das despesas de pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos, inclui a previsão de 10 vagas de nível médio e 33 vagas de nível superior. Além disso, considerando os limites da LRF, o TCDF está mais confortável do que a CLDF.

Tomando-se o governo federal com referência para análise, observa-se que, em termos de estrutura organizacional, o Tribunal de Contas da União se destaca em dois aspectos: a existência de unidade especificamente voltada ao relacionamento com o Congresso Nacional e uma estrutura organizacional que guarda relação com as comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

A Assessoria Parlamentar (Aspar), vinculada à Presidência do Tribunal, presta apoio em assuntos relacionados ao Congresso Nacional e suas Casas, comissões e parlamentares. O art. 28 da Resolução TCU nº284/2016 define como suas competências:

I - planejar, coordenar, acompanhar e executar ações de intercâmbio de informações do Tribunal com o Congresso Nacional relativas a assuntos legislativos;

II - acompanhar, no âmbito do Tribunal, a tramitação de processos e expedientes originários do Congresso Nacional, de suas Casas, Comissões ou de parlamentares;

III - divulgar junto ao Congresso Nacional, suas Casas e Comissões, com o apoio da Secretaria de Comunicação, as atividades e os resultados da atuação do Tribunal;

IV - prestar apoio às unidades da Secretaria do Tribunal no relacionamento com o Congresso Nacional;

V - acompanhar, no âmbito do Congresso Nacional, as matérias de interesse do Tribunal e propor ao Presidente do TCU a elaboração de estudos ou pareceres, quando for o caso;

VI - desenvolver trabalhos técnicos, estudos e pesquisas relacionados com assuntos legislativos que forem determinados pelo Presidente do Tribunal ou pela Segepres;

VII - identificar, com o apoio técnico das unidades do Tribunal, matérias relativas às expectativas e demandas do Congresso Nacional com relação ao controle externo, visando a subsidiar o planejamento estratégico e de diretrizes no âmbito do TCU; e

VIII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Trata-se de uma unidade facilitadora do relacionamento com o Congresso Nacional em vários aspectos. No entanto, é preciso avaliar se a posição que ocupa no organograma lhe confere internamente força política, que talvez pudesse ser relativamente maior se vinculada diretamente ao gabinete do Presidente. A existência de espaço compartilhado com o Congresso Nacional de natureza política também poderia ampliar os níveis de governança dessa relação. Mas, trata-se de mera suposição, que merecem ser investigadas de forma mais aprofundada em outros estudos.

Entre as iniciativas para adequar sua atuação e estrutura às demandas da sociedade, o TCU, a partir de 2013:

[...]promoveu o aprimoramento da estrutura funcional da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, agrupou as unidades técnicas responsáveis pela execução das fiscalizações a cargo do Tribunal buscando aumentar a identidade na atuação das secretarias de controle externo[...] (TCU, 2015a, p. 19)

Esse processo de evolução organizacional foi aprofundado em 2015, em especial nas unidades técnicas responsáveis pelo acompanhamento das atividades estruturantes do País. Segundo o TCU, tais reestruturações implementadas:

[...]possibilitaram às unidades técnicas aprofundarem-se nos conhecimentos relacionados a suas áreas de especialização, a ponto de cada uma delas ser capaz de identificar as respectivas áreas de risco e relevância, bem como de compreender os modelos e os instrumentos de governança que as cercam. (TCU, 2015a, p. 20)

A atuação, baseada em áreas de interesse, corresponde ao funcionamento das Comissões Representativas do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, nos termos do Anexo I. A seguir, a título de exemplo, apresenta-se a correlação das Comissões Permanentes do Senado Federal e as Coordenadorias e Secretarias de Controle Externo TCU correspondentes:

Figura 9 – Correlação entre as Comissões do Senado Federal e as Unidades do Tribunal de Contas da União

Comissões do Senado Federal	Unidade do TCU
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Codesenvolvimento
Comissão de Assuntos Sociais - CAS	Cosocial
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Coestado
Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE	SecexEducação
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA	Coestado Cosocial Codesenvolvimento Coinfra
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH	Coestado
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE	SecexDesenvolvimento SecexDefesa
Comissão de Serviços de Infraestrutura - CI	Coinfra
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR	SecexDesenvolvimento
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA	SecexAmbiental
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT	SecexDesenvolvimento Sefti SeinfraAeroTelecom

Fonte: “O Congresso Nacional e o TCU - Controle Externo Integrado” - 4ª edição, 2015, p.23

5.3 CAPACITAÇÃO E EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES DA CLDF E DO TCDF

Para o desenvolvimento profissional dos servidores e dos deputados distritais, a Câmara Legislativa conta com a Escola do Legislativo - ELEGIS desde 2007, que tem entre seus objetivos estratégicos “Dar suporte à gestão institucional estratégica da

CLDF”. A Programação de Capacitação e Educação dos Servidores a cada ano é elaborada com base no Ato da Mesa Diretora nº 98/2008, que institui a Política de Capacitação e Educação dos Servidores, e no Levantamento de Necessidades de Capacitação – LNC realizado junto às unidades organizacionais da CLDF no momento da elaboração dos Planos Setoriais (CLDF, 2017a). Mas, não há um plano institucional de capacitação, para além de demandas pontuais, nem sempre articuladas ou contínuas.

Além do mais, a realização das despesas planejadas com capacitação para o conjunto dos servidores tem ficado muito abaixo do desejado. Em 2016, apenas 18,6% dos recursos orçados para o Núcleo de Educação Permanente foram executados, totalizando R\$ 168.293,00.²¹ Foram apenas 315 participantes em 39 eventos, em um total de 1.935 horas, números pouco expressivos, considerando o universo de 1.623 servidores. Observe-se que tal percentual de execução, nesse exercício especialmente, foi em parte compensada por meio de articulação institucional, que viabilizou cursos sem ônus ou com ônus limitado. Destaque-se a parceria na área de capacitação entre as duas instituições sob análise, que se deu em 2016 através do oferecimento pela Escola de Contas do TCDF de vagas em cursos de pós-graduação *Lato Sensu* realizados pela Universidade de Brasília, sem ônus para a CLDF. São quatro servidores cursando Especialização em Gestão Pública e dois cursando Especialização em Controle Externo. Além disso, sete servidores da CLDF participam no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público no ILB/Senado Federal.²²

Apesar da vinculação formal aos objetivos estratégicos da CLDF, os esforços institucionais são muito limitados na perspectiva da “qualificação, a atualização, o aprimoramento e o desenvolvimento de potencial e de competências essenciais para o desempenho profissional de excelência de parlamentares, servidores e gestores” citados no Relatório de Atividades da ELEGIS de 2016, inclusive para o exercício da função de fiscalização e controle. Vale ressaltar que este Relatório aponta que:

Fatores restritivos continuaram presentes na execução das atividades, podendo-se citar: equipe reduzida, com carência de pessoal técnico e de apoio técnico-administrativo;

²¹ A ELEGIS também desenvolve ações no âmbito do Núcleo de Projetos Especiais, que envolvem os programas “Conhecendo o Parlamento” e “Câmara Legislativa e Cidadania”. Tais programas serão apresentados no Capítulo 6 – Participação e *Accountability*.

²² Parceria da CLDF com o ILB/Senado Federal, Controladoria Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF

espaços físicos limitados, com apenas uma Sala de Aula e um Auditório para todas as atividades da CLDF; falta de secretaria virtual, além da impossibilidade de contratação de instrutores internos. (CLDF, 2017a, p. 27)

A forte limitação de pessoal e o alto contingente em fim de carreira que ocorrem de forma generalizada nas unidades da Casa, também impactam o interesse e a disponibilidades dos servidores e da administração em investir em cursos de longa duração.

Segundo Bittencourt (2009, p.28), “Exercer com eficácia o controle que as constituições nacionais demandam ao Parlamento exige-lhe dotar-se de uma capacidade orgânica de análise técnica, através dos órgãos apropriados de assessoramento técnico institucional.” Para este autor, o fortalecimento do assessoramento técnico institucional no Senado Federal e na Câmara dos Deputados tem sido a tônica de suas gestões. Bittencourt (2009) apresenta uma síntese de instituição multilateral de financiamento quanto ao reconhecimento da posição institucional do assessoramento técnico das duas Casas do Congresso Nacional:

No Brasil, as assessorias parlamentares das duas casas do Congresso têm cerca de 500 membros profissionais do quadro ao todo. Essas unidades foram reconhecidas como um fator-chave para assegurar que os acordos e transações políticas que resultam das negociações do Congresso não sejam alcançados às custas da qualidade técnica das leis. Ademais, há evidências de que, com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso, o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se mais complexo e exigente, e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis. (BITTENCOURT, 2009, p. 161)

Bittencourt chama a atenção para organização do assessoramento técnico institucional em duas consultorias, uma vinculada ao orçamento e outra legislativa para os demais temas, em ambos os órgãos, o que os diferencia do desenho organizacional da CLDF. No total, as assessorias do Senado Federal contam com 174 servidores, e, as da Câmara dos Deputados, com 252 servidores, entre consultores e assistentes técnicos, totalizando 426. (BITTENCOURT, 2009)

Para a obtenção da excelência requerida pela missão do assessoramento técnico legislativo, Bittencourt (2009, p. 54) afirma que:

[...] é imprescindível que a instituição parlamentar desenvolva programas corporativos permanentes e coerentes de educação continuada, oferecendo

ativamente aos encarregados do assessoramento técnico legislativo oportunidades contínuas de estudo e treinamento de alto nível (dentro e fora da academia), bem como de períodos de prática em outras organizações de ponta a nível mundial.

Tal recomendação não tem sido observada na CLDF, já que não existem linhas programáticas institucionais de educação continuada dos servidores.

A área da capacitação dos servidores do TCDF tem sido fortalecida com a criação, em 2013, da Escola de Contas Públicas do TCDF.²³ Segundo o Relatório de Atividades do TCDF para 2016, o TCDF aplicou R\$ 848.162,00 na capacitação de seus servidores, mais que o dobro das despesas realizadas em 2015, que se situaram em R\$ 405.605,00. Houve a participação de 990 servidores em 97 eventos, em um total de 1.886 horas. Em 2016, houve a edição de várias normas estruturantes relativas a essa temática, com destaque para a Portaria nº 315/2016, que dispõe sobre as trilhas de aprendizagem.²⁴ Segundo o inciso VII desta norma, as trilhas são:

[...]caminhos alternativos e flexíveis formados por conjuntos integrados e sistematizados de recursos de aprendizagem, organizados em trajetórias orientadas para o desenvolvimento pessoal e profissional, por segmento de atuação, temas, perfis ou outras referências relevantes para o Tribunal, associados a matrizes de competências e referências de desempenho necessários ao alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal. (TCDF, 2016e, p. 15)

Relativamente ao processo de educação corporativa do TCU, vale citar o Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências de 1º de abril de 2015 a 31 de março de 2017, aprovado pela Portaria-CCG nº 19, de 14 de maio de 2015, que define, para o público interno e externo, os objetivos gerais e os objetivos estratégicos relacionados.

Define ainda como meta a participação de 5.597 servidores, em um total 167.382 horas. Para a Assessoria Parlamentar - ASPAR, por exemplo, são previstas 1.414 horas de carga horária, nos termos do quadro a seguir:

²³ A Escola de Contas Públicas do TCDF foi criada pela Lei nº 5.236/13 e regulamentada pela Resolução nº 273/2014.

²⁴ Entre as normas cita-se a Resolução nº 288/16, que dispõe sobre os planos de capacitação, programas e ações que compõem o subsistema de educação corporativa do TCDF, a Portaria nº 397/16, que institui o Projeto Político-Pedagógico da Escola de Contas Públicas do TCDF e o Plano de Capacitação dos Servidores do TCDF, relativo ao biênio 2016/2017.

Quadro 5 – Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências de 1º de abril de 2015 a 31 de março de 2017 – Assessoria Parlamentar - ASPAR

Tema	Participantes	Carga Horária
Competências pessoais: Comunicação e feedback	14	224
Competências pessoais: Decisão e resolução de problemas	9	144
Competências pessoais: Habilidades de negociação no contexto da unidade	4	84
Competências pessoais: Oratória emocional	7	147
Competências pessoais: Postura pessoal e relações interpessoais	14	224
Liderança: Contratação e acompanhamento de metas de pessoas e equipes	1	8
Liderança: Planejamento com foco na unidade	2	16
Processo Legislativo	13	273
Relações externas - Relações com o Congresso Nacional	14	294
Total	78	1.414

Fonte: TCU - Portaria-CCG nº 19, de 14 de maio de 2015

6 PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Este capítulo trata da análise da governança na relação entre a CLDF e o TCDF, no âmbito da política de fiscalização e controle, a partir dos componentes Participação social e Accountability, onde duas questões básicas se apresentam. Inicialmente procura-se avaliar se as formas de participação social eventualmente presentes nas duas instituições repercutem nesse relacionamento. Além disso, investiga-se se os arranjos para promoção da accountability preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e asseguram transparência à sociedade sobre o relacionamento institucional entre o TCDF e a CLDF no exercício da política da fiscalização e controle?

Tais questões serão abordadas inicialmente na perspectiva da CLDF, trazendo algumas referências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e, a seguir, na perspectiva do TCDF, incorporando referências do TCU. Em conclusão, são apresentadas algumas observações finais.

6.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACCOUNTABILITY NA PERSPECTIVA DA CLDF E REFERÊNCIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL

Para além do processo eleitoral, a Lei Orgânica do DF incorpora a participação dos cidadãos por meio de referendo, plebiscito ou iniciativa popular e de participação social em conselhos, no planejamento e na fiscalização da prestação de serviços públicos, entre outras formas.²⁵

6.1.1. *Plebiscitos, referendos e iniciativa popular*

Em 2016 foi aprovada a Lei nº 5.608/2016, que regulamenta a participação dos cidadãos mediante plebiscito e referendo, explicitando que estes poderão ocorrer para aprovar matéria de natureza legislativa, conceituada como toda aquela sujeita à deliberação da Câmara Legislativa, e de natureza administrativa, conceituada como todo ato, contrato, convênio e outros ajustes subscritos por qualquer autoridade do DF, ambos conceitos bastante amplos.

Essa Lei, em seu art. 10, define que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à CLDF, de proposta de emenda à Lei Orgânica, de projeto de lei

²⁵ As referências sobre participação social estão presentes em vários artigos da LODF e especialmente no art. 1º, parágrafo único e no art.5º.

complementar, de projeto de lei ou de projeto de decreto legislativo, de requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito e de petições, reclamações ou representações sobre quaisquer matérias de competência do Distrito Federal. Observe-se que os conceitos envolvidos, tanto no caso do plebiscito e do referendo, como na iniciativa popular, estão intrinsecamente vinculados ao exercício da política de fiscalização e controle, podendo assim repercutir na relação entre a CLDF e o TCDF. Mas, concretamente, não houve apresentação de proposta nesse sentido após a aprovação dessa regulamentação.²⁶ Ressalte-se que a Câmara Legislativa não dispõe de Comissão de Legislação Participativa, que poderia acolher iniciativas de entidades representativas de segmentos da sociedade.

6.1.2. *Audiências públicas*

Outra forma de participação que pode repercutir no relacionamento entre a CLDF e o TCDF são as audiências públicas realizadas pelas Comissões do parlamento distrital, que podem ser realizadas com entidades representativas da sociedade civil. Cabe às Comissões selecionar, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, de forma a possibilitar a audiência das diversas correntes de opinião, conforme prevê o Regimento Interno.²⁷ As audiências públicas, no âmbito do Poder Legislativo, são importante espaço de vocalização dos cidadãos no período entre eleições, e deve ser momento privilegiado de efetivo debate entre os deputados e os cidadãos, gerando proposições legislativas, ações de fiscalização ou iniciativas de representação junto ao Tribunal de Contas do DF, entre outros órgãos. (VIEIRA, 2012)

Segundo o portal da CLDF, em 2016 foram realizadas 129 audiências públicas, das quais as comissões permanentes foram responsáveis por apenas 40 (31%). A Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC realizou 20

²⁶ Quanto a iniciativa popular em justificativa ao projeto de lei nº 948/2012 o Dep. Chico Vigilante afirma que "(...) constatou-se a enorme dificuldade dos parlamentares em dar sequência à tramitação dessas proposições, principalmente em razão da não verificação pela Justiça eleitoral ou pela CLDF do cumprimento dos requisitos legais da iniciativa popular no âmbito distrital.

²⁷ A LODF em seu art. 68 §2º da LODF e o Regimento Interno da CLDF em art. 240 tratam desse tema.

dessas audiências, entre prestações de contas das Secretarias de Governo, convocações de autoridades e outros assuntos, contribuindo de forma significativa com a *accountability* do GDF de forma sistemática:

Tabela 2 -Audiências Públicas realizadas na Câmara Legislativa do DF, segundo a Autoria - 2016

Autoria	Nº	%
Comissão Constituição e Justiça	1	0,8%
Comissão de Economia Orçamento e Finanças	6	4,7%
Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle	20	15,5%
Comissão de Assuntos Sociais	1	0,8%
Comissão de Defesa do Consumidor	0	0,0%
Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar	0	0,0%
Comissão de Assuntos Fundiários	1	0,8%
Comissão de Educação e Saúde	7	5,4%
Comissão de Segurança	2	1,6%
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo	2	1,6%
CPI Pedofilia	8	6,2%
Frente Parlamentar	1	0,8%
Bancada ou Bloco	3	2,3%
Parlamentares	77	59,7%
Total	129	100,0%

Fonte: Portal da CLDF- Eventos

A avaliação quanto à efetividade desse espaço de participação social e de suas repercussões sobre a relação da CLDF com o TCDF, materializadas na forma de solicitações de realização de auditorias ou inspeções ou mesmo solicitações de informação sobre resultados de auditorias e inspeções já realizadas, exige por si só um estudo específico, que ampliaria em muito o escopo deste trabalho. No entanto, é possível se inferir de antemão, considerando-se o pequeno número de iniciativas

conhecidas²⁸, que montam a apenas 14 requerimentos de auditoria ou inspeção de 2015 a maio/2017, que a efetividade ainda é muito limitada, apesar do potencial de influência na relação entre os dois órgãos que esse espaço de participação social propicia.

Por outro lado, a consulta também demonstra que além dos citados requerimentos direcionados ao TCDF, foram apresentados um requerimento de convocação de autoridade e cinco requerimentos de informação a órgãos do GDF, que decorreram de auditorias realizadas pelo TCDF, conforme explicitado na sinopse das destas proposições.

6.1.3. Ouvidoria, projeto “*Câmara em Movimento*” e a *Escola do Legislativo*

A Ouvidoria da CLDF é outro espaço institucional onde os cidadãos ou entidades representativas da sociedade podem contribuir com a processo legislativo e de fiscalização e controle. Mas, o número de acessos é muito limitado, apenas 1.030 acessos em 2016, abarcando solicitações de informação, denúncias, sugestões e outros.

A CLDF desenvolve, ainda, o projeto *Câmara em Movimento*, ainda não normatizado, cujo formato atual prevê a realização de uma oficina preparatória com lideranças comunitárias coordenada pela Escola do Legislativo e ministrada por técnicos da Câmara, em que deverá ser debatida a importância da participação social no processo legislativo e apresentadas informações sobre o orçamento e as ferramentas de que a população dispõe para buscar melhorias para a sua cidade. Ao final da oficina, deverão ser eleitas 10 prioridades a serem encaminhadas ao Poder Executivo ou transformadas em proposição legislativa, sendo acompanhadas durante seis meses pela CLDF. Por fim, deverá ser realizada sessão legislativa ordinária itinerante, em que as lideranças poderão apresentar suas demandas aos parlamentares. (GOMES, 2017) Não estão disponíveis no portal informações sistematizadas sobre esse projeto, inclusive quanto à ocorrência de iniciativas vinculadas a fiscalização e controle.

A Escola do Legislativo (ELEGIS) desenvolve importantes ações na área de formação política a partir de dois Programas: *Conhecendo o Parlamento* que objetiva possibilitar o conhecimento das competências do Poder Legislativo e do Parlamentar e *Câmara Legislativa e Cidadania*, que objetiva contribuir para a formação política por meio

²⁸ Não estão disponíveis informações sobre solicitações de informação ao TCDF

de eventos que favoreçam o debate de questões de interesse coletivo, o fortalecimento do Legislativo e da democracia. Segundo a ELEGIS, “em 2016 foram viabilizados, 94 eventos de educação política para o público externo, com 8408 participações, dentre estudantes, professores, servidores, agentes públicos e comunidade em geral.” (CLDF, 2017a, p. 28)

6.1.4. *Transparência*

A transparência acerca da relação entre a CLDF e o TCDF no exercício da fiscalização e controle é extremamente limitada. Não há informação sistematizada sobre o tema em ambos os portais.

O *Relatório de Atividades da CLDF 2014*, o único disponível no Portal, assume como uma das premissas de sua atuação o estreitamento das relações com o TCDF. O *Relatório Anual de Atividades da CFGTC 2014* também ressalta as tratativas para formalização de Acordos de Cooperação Institucional com o TCDF e outros órgãos distritais de controle, assinado em 2015. O Relatório de 2015 cita a aprovação, no âmbito dessa mesma Comissão, do PLC 090/2014, que acrescenta à Lei Orgânica do TCDF a determinação de realização de audiência periódica de seu Presidente na CLDF, o que significaria a abertura de espaço de interlocução direta entre as instituições. Mas o PLC ainda se encontra em tramitação. Além disso, o *Relatório* cita a participação de representantes do TCDF nas 4 audiências públicas e uma comissão geral realizadas. Mas, essa informação não está disponível nos demais relatórios. Em seu Relatório de 2016 a única referência ao TCDF são as apreciações das Decisões encaminhadas à Câmara.

O portal da CLDF disponibiliza o acesso à um sistema de informações legislativas que deveria propiciar o acompanhamento individual de cada proposição, inclusive dos requerimentos de solicitações ao Tribunal. No entanto, o sistema só possibilita o acompanhamento da tramitação interna até o encaminhamento ao TCDF, sendo logo após arquivado, impossibilitando saber se e quando as solicitações foram atendidas, conforme se observa no exemplo abaixo:

Figura 10 – Exemplo de Ficha Técnica de acompanhamento de Requerimentos - CLDF

Processo Legislativo - Proposições - Ficha Técnica

Proposição:	RQ_1376/2015			
Ementa:	Requer à Mesa Diretora que solicite ao tribunal de Contas do Distrito Federal- TCDF, a realização de Autoria no processo nº 150.001.148/2012 da Secretaria de Estado de Cultura.			
Leitura:	12/18/15			
Situação:	Aprovado			
Localização:	Arquivo Intermediário - SPL			
Autoria:	DELMASSO			
Histórico:	3	4/8/16	SPL	ARQUIVADO NO ARQUIVO INTERMEDIÁRIO, EM 08/04/16
	2	12/23/15	GMD	REQUERIMENTO APROVADO E ENCAMINHADO NESTA DATA. AO PROTOCOLO LEGISLATIVO PARA ARQUIVAR.
	1	12/18/15	SPL	AUTUADO COM 04 FOLHA(S). AO GMD, PARA AS DEVIDAS PROVIDÊNCIAS.

Fonte: Portal da CLDF

O planejamento estratégico da CLDF, a partir do projeto *TIC na Onda*, prevê a atualização do portal, mas ainda não é conhecido se tal limitação será alterada

Em 2016, a CFGTC tomou conhecimento de 25 ofícios do TCDF relativos a decisões, acórdãos e outros.²⁹ Destaque-se a Decisão acerca do planejamento anual de fiscalização do TCDF de 2016 e informações acerca das fiscalizações realizadas no decorrer do exercício de 2015, previstas no Acordo de Cooperação Técnica firmada entre os dois órgãos. Além disso, conforme prevê a LODF, o TCDF encaminhou três decisões relativas aos relatórios de atividades trimestrais e anual, duas relativas ao Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as contas de governo. Mas, apenas uma das decisões encaminhadas diz respeito a inclusão de auditoria solicitada por um parlamentar no Plano Geral de Ação do exercício de 2016.

Observe-se que apenas parte das correspondências encaminhadas pelo TCDF à CLDF são direcionadas à CFGTC. As decisões relativas a solicitações de parlamentares ao TCDF ou de outra comissão, encaminhadas pela Mesa Diretora, são encaminhadas a seus autores e à Câmara Legislativa. Mas, não foi possível dimensionar o volume de respostas, já que nem a Mesa Diretora, nem as demais comissões incluem nas pautas de suas reuniões o conhecimento das decisões encaminhadas pelo TCDF.

²⁹ Informação acessível na pauta de 7 reuniões extraordinárias e 4 ordinárias convocadas pela CFGTC em 2016, no portal da CLDF.

Em duas atas de reuniões da CFGTC, constam elogios ao atendimento das solicitações da Câmara Legislativa pelo TCDF, como abertura de duas auditorias a partir de solicitações de deputados, mas também há a reivindicação de prioridade no atendimento dessas demandas pelo TCDF:

Deputado Chico Leite elogiou o apoio dado pelo TCDF ao requerimento de sua autoria encaminhado aquele órgão e solicitou que o Presidente da Comissão solicite ao TCDF prioridade no atendimento das solicitações da Câmara Legislativa, nos mesmos moldes do convênio existente entre o TCU e Congresso Nacional. O Deputado Rodrigo Delmasso concordou com a sugestão e informou que enviará ofício ao Presidente do TCDF com o objetivo de que seja atendida a solicitação. Comentou que o TCDF é um órgão auxiliar do Poder Legislativo e é necessário que as solicitações da Câmara Legislativa sejam atendidas com a devida brevidade (CLDF, CFGTC, 1ª reunião extraordinária, 18/02/2016)

... o Deputado Chico Leite elogiou a atuação do TCDF na abertura das auditorias relacionadas ao Programa Morar Bem e Leis de Acesso a Informação e solicitou o agendamento de uma reunião com a Presidência do TCDF com o objetivo de pedir um tratamento especial aos outros requerimentos encaminhados pela CFGTC aquele Tribunal. O Deputado Rodrigo Delmasso concordou e informou que vai agendar uma reunião de toda a Comissão com a Presidência do TCDF. (CLDF, CFGTC, 3ª reunião extraordinária, 31/03/2016)

No momento, os instrumentos de comunicação da CLDF estão restritos ao portal, onde são poucas as matérias acerca do relacionamento institucional com o TCDF, e tampouco há publicações que se refiram ao tema.

6.1.5. *Perspectiva federal*

Na perspectiva da esfera federal, tanto o Senado Federal, com o portal e-Cidadania, quanto a Câmara dos Deputados, com o portal e-Democracia, dispõem de ferramentas inovadoras que propiciam a participação social, com potencial para influir na execução da política de fiscalização e controle. Mas, considerando as informações disponíveis, efetivamente são raras as proposições diretamente vinculadas a essa política que resultam desses espaços.

O portal e-Cidadania tem “o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de

representação do Senado”³⁰, a partir de três ferramentas: Ideia Legislativa, que permite enviar e apoiar sugestões legislativas (as quais, se chegarem a receber 20 mil apoios, são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH, onde receberão parecer); Evento Interativo, que possibilita a participação em audiências públicas e outros eventos, com espaço para comentários; e a Consulta Pública, que permite ao cidadão opinar sobre proposições legislativas em tramitação. Para ter acesso, é preciso se cadastrar.

Entre as 150 ideias legislativas mais votadas, só uma se vincula diretamente a fiscalização, propondo criação da CPI da Anvisa para investigar esquemas de liberação de alvarás/registros de produtos/medicamentos, omissão/prevaricação em inspeções sanitárias, com 3.588 apoios.³¹

A participação social por meio de entidades representativas está prevista no Regimento Interno da Câmara Federal, por meio da Comissão de Legislação Participativa, nos seguintes termos:

Art. 32.

...

XII - Comissão de Legislação Participativa

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;

b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso;

Destacam-se a Sugestão de Requerimento de Informação (SRIC), a Sugestão de Requerimento de Convocação (SRC) e a Sugestão de Requerimento de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (SRCPI), dentre as sugestões de iniciativa legislativa previstas,

No sistema de acompanhamento de projetos de leis ou outras proposições, disponível no portal da Câmara dos Deputados, encontra-se a opção Sugestão, mas na resposta à consulta até 20.06.2017, nenhuma se associou as sugestões relacionadas à política de fiscalização e controle destacadas. Assim, a princípio, mesmo nesta forma

³⁰ <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>

³¹ Entre os meios de interação da Câmara dos Deputados destacam-se o portal e-Cidadania, viabiliza a participação social meio da interação digital, o Disque Câmara e o Fale Conosco.

de participação por meio de entidades representativas a política de fiscalização e controle não parece ser prioritária.

Os sistemas de acompanhamento de proposição da Câmara e do Senado permitem selecionar diretamente a opção Solicitação de Informação ao TCU-SIT, enquanto, para o acompanhamento dos requerimentos de auditoria ou inspeção, entre outros, é preciso selecionar a opção Requerimentos, e incluir outros filtros, como palavras chaves Auditoria, Tribunal de Contas da União. Diferentemente do modelo de acompanhamento adotado na CLDF, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal é possível acompanhar a solicitação ou o requerimento desde sua apresentação até o recebimento da resposta, conforme se observa no exemplo abaixo:

Quadro 6 – Exemplo de Andamento de Solicitação de Informação ao TCU de Deputado Federal, encaminhada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

Data	Andamento
24/08/16	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da Solicitação de Informação ao TCU nº 24/2016, pelo Deputado Arnaldo Jordy (PPS-PA), que: "Solicita informações ao Tribunal de Contas da União, Ministro Augusto Nardes, acerca do uso de recursos públicos na Olimpíada 2016". Inteiro teor
30/08/16	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Submeta-se à Mesa. Publique-se. Inteiro teor
31/08/16	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 01/09/16 pág.102 COL 01. Inteiro teor
13/09/16	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - 16:00 Reunião Deliberativa Ordinária Decisão da Mesa Diretora pelo encaminhamento da SIT ao TCU. Inteiro teor
16/09/16	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Encaminhada ao TCU por meio do Of. nº 1428/2016/SGM/P. Inteiro teor
21/09/16	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Recebido o Aviso 796-GP/TCU, informando que foi recebida a cópia da SIT N. 24/2016 foi autuada no TCU como processo n. TC-026.394/2016-2, foi remetida à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, para a adoção das providências pertinentes.
18/05/17	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) À CFFC o Ofício 1301/2017-TCU/SECEX-RJ, encaminhando mídia (CD) com cópias dos Acórdãos proferidos em Plenário do TCU.

Fonte: www.camara.leg.br

6.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ACCOUNTABILILTY NA PERSPECTIVA DO TCDF E REFERÊNCIAS DO TCU

São poucos os espaços de participação social previstos no âmbito do TCDF. Destaque-se a aba “Espaço do Cidadão”, no portal do TCDF, que define onde o cidadão pode apresentar denúncias em caráter sigiloso, seja por meio de atendimento pessoal, por contato telefônico, e-mail ou correspondência, além da Ouvidoria. Não são disponibilizadas informações sobre os atendimentos realizados.

A transparência do relacionamento entre o TCDF e a CLDF também é muito limitada. Nos relatórios de atividades anual ou trimestral, de 2014 a 2016, não constam informações sobre os eventuais atendimentos das solicitações da CLDF, participações em audiências públicas, seminários, reuniões técnicas ou sobre o desenvolvimento de uma política ativa de aproximação com a CLDF. Também não estão disponíveis cartilhas que abordem o tema. Além disso, poucas são as notícias divulgadas no portal envolvendo o relacionamento entre as duas instituições.

O sistema de acompanhamento de documentos no portal disponibiliza a Pesquisa Completa (pesquisa textual), que prevê muitas possibilidades de filtros (texto livre, tipo de documento (acórdão, ata, decisão, instrução, relatório/voto, parecer), data, e informações sobre o processo (interessado, sinopse, órgão de origem, jurisdicionado, relator vinculado, procurador vinculado, assunto, tesouro)). Mas, apesar disso, descobrir as decisões que envolvem a CLDF, não como jurisdicionada, mas no papel de titular do controle, não é tarefa fácil. Vale lembrar que o elenco de decisões com esse perfil é extenso, envolvendo decisões relativas ao Relatório Anual de Prestação de Contas do Governador e Parecer Prévio, aos Relatórios de Atividades trimestral e Anual do TCDF, as solicitações de auditorias, inspeções ou informações, encaminhadas por deputados, por meio da Mesa Diretora, ou por comissões, além das comunicações à Câmara de irregularidades verificadas na gestão ou nas contas públicas, nos termos do art. 78, inciso XIII da Lei Orgânica do DF.

A título de exemplo, foi elaborada consulta tendo como parâmetros o ano de 2016 como período de pesquisa, *Decisões* como tipo de documento, além da expressão *Câmara Legislativa* no campo pesquisa textual, o que resultou em 68 decisões relativas a 59 processos. Após a verificação de cada uma, constatou-se que apenas 20 decisões

dizem respeito à CLDF como titular do controle. Mas, ao se comparar com a lista de decisões encaminhadas pelo TCDF à CFGTC no mesmo exercício, esses resultados, que deveriam ser mais amplos, por vezes não são coincidentes. Pelo menos 10 decisões encaminhadas à CFGTC não constam na listagem da consulta. Por exemplo, no resultado da consulta não constam decisões relativas ao encaminhamento do Relatório de Atividades do TCDF à CLDF, como as Decisões nº 8/2016 e nº 26/2016, que obviamente foram encaminhadas a CFGTC.

Vale ressaltar que a atualização do portal do TCDF está entre os projetos estratégicos previstos para 2016, como também no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Tribunal para o período 2016/2019, mas não há informações sobre quais aspectos serão atualizados.

6.2.1 Perspectiva federal

Na esfera federal, o TCU se destaca fortemente em termos de transparência em sua relação com o Congresso Nacional, no exercício da política de fiscalização e controle. Seu portal disponibiliza uma aba denominada “TCU e o Congresso”, onde estão disponibilizadas informações relativas às várias dimensões dessa relação, conforme se observa na Figura 11:



Fonte: Portal do TCU

A *Agenda* demonstra a dinâmica semanal de atuação dos representantes do TCU no âmbito do Congresso Nacional, como, por exemplo, reunião de aproximação em comissões, reunião com relatores de proposições, reunião com consultores legislativos,

participação em audiência pública, café da manhã com parlamentares de comissão, reunião solicitada por parlamentar, lançamento de cartilha, entre outras. Trata-se de uma informação relevante no estabelecimento de relações institucionais transparentes. A Figura 12 exemplifica o formato da agenda:

Figura 12 – Agenda disponível na Aba TCU e o Congresso

Hoje		semana		dia	
Junho 2017					
Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	
05	06	07	08	09	
	Reunião de aproximação na CDU (13:30 as 16:30) Reunião de aproximação com o ... (16:30 as 18:00)	vários eventos: Discutir sobre... Reunião agenda... Reunião com o ...			

Fonte: Portal do TCU

O Sistema de consulta às Solicitações do Congresso Nacional, disponível nessa aba, é um dos instrumentos fundamentais para a transparência dessa relação. A consulta tem quatro parâmetros: Pesquisa Livre, Tipo de pedido (todos, EMP-Empréstimo Internacional, PFC - Proposta de Fiscalização e Controle, REQ- Requerimento, SDIV- Solicitação Diversa, SINP – Solicitação individual de parlamentar, SIT - Solicitação de Informações ao TCU) e Relator. O sistema contava, em 20 de junho de 2017, com 481 solicitações, algumas que remontam a 2007, distribuídas conforme as tabelas 3 e 4:

Tabela 3 - Solicitação do Congresso Nacional, segundo Tipo de Pedido

Tipo de Pedido	Nº
Empréstimos Internacionais	10
Proposta de Fiscalização e Controle	177
Requerimento	189
Solicitação Diversa	45
Solicitação Individual de Parlamentar	0
Solicitação de Informação ao TCU	60
Total	481

Fonte: Portal do TCU

Tabela 4 - Solicitação do Congresso Nacional, segundo Ano de Pedido Inicial

Ano do Pedido Inicial	Nº
2007	1
2008	3
2009	11
2010	5
2011	16
2012	59
2013	71
2014	77
2015	151
2016	58
Até 22/junho/2017	10
Empréstimos	10
Outros	9
Total	481

Fonte: Portal do TCU

Os resultados da pesquisa podem ser visualizados no formato apresentado na Figura 13 e são: número do pedido inicial; autor; tipo de pedido, nº do processo, assunto, relator; acórdão com link direto; e situação³².

Figura 13 – Sistema de Solicitação do Congresso Nacional – Portal do TCU

Solicitação do Congresso Nacional - SCN - Externo

Parâmetros para pesquisa

Pesquisa livre:

Tipo de pedido: --Todos--

Relator: --Todos--

Buscar Limpar pesquisa

Solicitações do Congresso Nacional

linhas 1 - 150 de 481 Próximo ▶

Pedido Inicial	Autor	Tipo de pedido	Processo	Assunto	Relator	Acórdão	Situação
31/2012	EDUARDO DA FONTE	SIT - Solicitação de Informações ao TCU	001.808/2013-3	SOLICITA INFORMACOES AO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO SOBRE O PROCESSO DE REAJUSTE TARIFARIO DA COMPANHIA ENERGETICA DE PERNAMBUCO (CELPE), OCORRIDO NO MES DE ABRIL DE 2012.	JOSÉ JORGE	- 2684/2013-Plenário	Arquivado
33/2012	EDUARDO DA FONTE	SIT - Solicitação de Informações ao TCU	001.810/2013-8	SOLICITA INFORMACOES AO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO SOBRE A CONTRIBUICAO PARA CUSTEIO DA ILUMINACAO PUBLICA (CIP) E A TRANSFERENCIA DOS ATIVOS DE ILUMINACAO PUBLICA AOS MUNICIPIOS DE PERNAMBUCO.	JOSÉ JORGE	- 1907/2013-Plenário	Arquivado

Fonte: Portal do TCU

³² Entre as situações estão: arquivado, aguardando pronunciamento do gabinete do ministro, aguardando providências, em revisão, aguardando instrução, aguardando exame pela unidade, descartado, etc.

O Relatório Anual de Atividades do TCU, referente a 2016, é estruturado em cinco capítulos: 1. Principais Resultados do TCU (2012 A 2016); 2. O Congresso Nacional e o TCU; 3. Ações de Controle Externo; 4. Alianças Estratégicas; 5. Governança e Gestão. Tal estrutura permite um conhecimento amplo sobre os trabalhos do Tribunal, para além do cumprimento da formalidade legal, subsidiando de fato o parlamento no exercício do controle político.

No Capítulo 2, foram apresentados os destaques relativos à apreciação das contas da Presidente da República, como as principais irregularidades apontadas e a recomendação ao Congresso da reprovação das contas. Também estão incluídos as características e os resultados relevantes acerca das obras públicas fiscalizadas, que são consolidadas anualmente no relatório FISCOBRAS, além do envio das informações acerca das deliberações dos processos à medida em que são relatados.

Outra dimensão presente no relatório trata das solicitações do Congresso Nacional, onde estão relacionadas a situação do atendimento das demandas e as principais deliberações do TCU partir desses processos. São, ainda, apresentadas a relação da participação do Tribunal em audiências públicas no Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados, elencadas por comissão, tema e data, e os principais destaques das reuniões técnicas realizadas. Vale destacar o seguinte trecho do Relatório referente à 2016 quanto à relação com o Congresso Nacional:

O Congresso Nacional, como titular do controle externo, possui papel importante para o sucesso das ações de controle. Desse modo, estreitar o relacionamento com o Parlamento, por meio do estabelecimento de canais apropriados de diálogo que permitam a identificação de demandas e de expectativas, bem como a captação e disseminação de informações estratégicas para o exercício do controle, emergem como ações indispensáveis à definição do foco de atuação e ao fortalecimento do controle externo. (TCU, 2017a. p. 30)

Em matéria de comunicação, além do campo Notícias no portal, destaca-se a Cartilha “O Congresso Nacional e o TCU”, que já está em sua 4ª edição, e “sintetiza e apresenta as principais ações e trabalhos no âmbito do TCU”, conforme descrito em sua apresentação:

Esta publicação fornecerá aos ilustres Parlamentares, bem como aos seus colaboradores, informações sobre a competência, o atual organograma, as áreas fiscalizadas e as atividades relevantes do TCU. Apresentará, também,

esclarecimentos sobre quem e como o Congresso, suas comissões e membros podem demandar trabalhos desta Jurisdição de Contas. (TCU, 2015a, p.5)

O Sumário da Cartilha, nos aspectos que se relacionam à relação do TCU como auxiliar do Congresso Nacional, apresenta o seguinte detalhamento³³:

O TCU e o Controle Externo

1. Quais as competências exercidas pelo TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo?
2. Quais são as competências do Tribunal de Contas da União?
3. Quais são os trabalhos relevantes realizados pelo TCU?
4. Quais as principais áreas de fiscalização pelo TCU?
5. Qual a unidade do TCU dedicada a facilitar a comunicação com o Congresso Nacional?
6. Como se estrutura a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU e sua consonância com o funcionamento do Congresso Nacional?

Solicitações do Congresso Nacional

1. Quais solicitações podem ser feitas ao TCU pelo Congresso Nacional?
2. Quem pode solicitar ao TCU em nome do Congresso Nacional?
3. Como são tratadas no TCU as solicitações individuais elaboradas por Parlamentares?
4. Como funciona o atendimento do TCU ao Congresso Nacional?
5. Como o TCU conclui o atendimento às solicitações do Congresso Nacional?
6. Quais são os prazos de atendimento das solicitações do Congresso Nacional?
7. De que forma o TCU divulga o resultado de seus trabalhos ao Congresso Nacional?
8. Como o parlamentar pode consultar trabalhos do TCU que sejam do seu interesse?

Se trata, portanto, de uma postura ativa do TCU na perspectiva de aprofundamento da relação institucional com o Congresso, incorporando um nível de informação que busca efetivamente demonstrar o potencial que tal relação possui em termos da fiscalização e do controle. Vale lembrar, ainda, os Acordos de Cooperação do Tribunal na área de comunicação social com a Câmara dos Deputados e com o Senado Federal no sentido de promover a divulgação das atividades desenvolvidas pelo TCU, que também contribuem para o conhecimento mútuo, estreitando a relação entre os agentes diretamente envolvidos e ampliando a comunicação com amplos segmentos da sociedade.³⁴

³³ A cartilha traz ainda três seções que tratam das “Resoluções que autorizam a contratação de operações de crédito externo”, “Recursos repassados aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios” e “Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral”

³⁴ Senado Federal “Estabelecer um sistema de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os veículos de comunicação do Senado Federal, notadamente TV Senado, Rádio Senado e Agência Senado de notícias, visando à veiculação de informações de interesse jornalístico” e Câmara dos Deputados “<http://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/acordos-de-cooperacao>”

CONCLUSÃO

O presente estudo analisa a relação existente entre o Tribunal de Contas do DF e a Câmara Legislativa do Distrito Federal no exercício da política de fiscalização e controle instituída pela Constituição Federal.

Apresenta inicialmente as referências teóricas aplicadas à análise dessa relação, evidenciando em linhas gerais os fundamentos do controle externo, qual sejam, a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. Para Mazzali (2009, fl.47), Montesquieu insere:

[...] o sistema de freios e contrapesos às funções legislativas, executivas e judiciais, ensejando que estas sejam distribuídas a instâncias organicamente distintas e aptas a exercer legitimamente o poder no sentido da cooperação e controle mútuo entre as funções desempenhadas, buscando-se o equilíbrio das instâncias governamentais e a concretização dos princípios da liberdade.

Nesse contexto, se introduz o tema deste trabalho, qual seja, a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Entidades de Fiscalização Superior, associada ao conceito de governança, na perspectiva das políticas públicas.

O trabalho tem como base metodológica o modelo proposto pelo TCU (2014) “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas”, que propõe a análise de oito componentes: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno e *accountability*. No âmbito deste trabalho, não foram avaliados os componentes gestão de riscos e controle interno, mas que devem ser objeto de investigações, dada a sua relevância. Ao longo da avaliação de cada componente, foram incorporados elementos da relação entre o Congresso Nacional e o TCU.

As bases do relacionamento entre a CLDF e o TCDF são definidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do DF, aprovadas, portanto, pelo Poder Legislativo específico de cada esfera de governo. Cada instituição, por seu turno, apresenta normativos que regulamentam internamente esse tema, ainda que de forma insuficiente, seja a Lei Orgânica do TCDF ou em cada Regimento Interno das duas instituições, aprovadas em seus respectivos plenários. Nesse sentido, há plena legitimidade e competência das instituições para disciplinar essa relação no âmbito da política pública de fiscalização e controle.

No entanto, o que se observa é que a institucionalização vigente é insuficiente para abarcar todos os elementos que devem estruturar o auxílio prestado pelo TCDF à Câmara Legislativa. Os tipos de auxílios a serem prestados estão estabelecidos nas normas atuais em caráter geral, mas vários aspectos necessitam de regulamentação. Destaca-se a necessidade de tratamento mais amplo do caráter de urgência das solicitações da CLDF, de sua classificação, da definição dos legitimados em cada situação, normas gerais de andamento do processo, que garantam o atendimento do propósito da solicitação, a definição de prazos e dispositivos relativos à apreciação do parecer prévio das contas de governo. As normas acerca da fiscalização sobre as obras e serviços com indícios de irregularidade também merecem aperfeiçoamentos para garantir os resultados que podem advir dessa iniciativa em termos do interesse público. Essa limitação de institucionalidade no relacionamento entre a CLDF e o TCDF compromete sua governança.

Uma possível fonte de inspiração para tal disciplinamento, ainda que de aplicação gradual e considerando-se as especificidades distritais, são as normas que regulam a relação entre o TCU e o Congresso Nacional, entre as quais a Resolução TCU nº 215/2008, a Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional e a LDO federal, especialmente por serem fruto da experiência e do amadurecimento de ambos os atores nesse tema.

A coordenação da ação da CLDF e do TCDF no exercício da política de fiscalização e controle é um grande desafio, pois “esta configuração de organizações autônomas traz uma estruturação de poder alternativa à tradicional autoridade hierárquica, com a qual as organizações governamentais são habituadas” (Powell, 1990; Peters, 1998, apud Alves e Calmon 2008, p. 7). Nesse sentido, o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a CLDF e o TCDF é um instrumento que pode contribuir para estreitar laços de confiança e promover o aprendizado, a articulação, a comunicação e a colaboração entre essas instituições, importantes para a efetividade da política de controle (TCU, 2014, p. 50).

A limitada institucionalidade vigente é confirmada também pela ausência de outro componente relevante, que é o estabelecimento de um arranjo institucional que estruture um espaço de articulação entre os agentes políticos, e que também não se faz presente

na relação federal, já que, como afirma Peters (1998), citado por Alves e Calmon (2008, p.7), “coordenação é um processo inerentemente político que envolve interação e negociação entre as diversas partes envolvidas”.

Vale ressaltar que, desde 2015, tanto a CLDF quanto o TCDF têm assinado vários acordos de cooperação técnica com instituições, de forma bilateral ou em rede, como Conselho Regional de Contabilidade, o Conselho Regional de Administração, o Ministério Público de Contas (MPC/DF), a Controladoria-Geral do DF (CGDF), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), a Polícia Civil (PCDF) e a Secretaria de Fazenda (SEF/DF) e a Defensoria Pública do DF. Releva também o fato de que o TCDF participou do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, concluído em 2013, que tinha como um dos subcomponentes o desenvolvimento de vínculos interinstitucionais com outros Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade.³⁵ As consequências desse programa, contudo, ainda não se mostram claras para além da formalização de acordos de cooperação técnica.

Ainda assim, tal busca pelo aprofundamento das relações entre instituições que atuam com a política de fiscalização e controle no âmbito distrital demonstra a valorização da ação coordenada e coerente, e pode potencializar o aprendizado coletivo com esse tipo instrumentos, tornando-o efetivo.³⁶

Do ponto de vista do planejamento governamental, a relação entre o TCDF e a CLDF no exercício da política de fiscalização e controle é apenas citada em um dos

³⁵ O PROMOEX foi coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e cofinanciado pelo BID. Seu objetivo foi o fortalecimento institucional e na modernização do sistema de controle. O Relatório do programa indica que o TCDF realizou 15 ações, que apresentaram como benefícios a divulgação das ações de fiscalização e o incentivo ao controle social. Ver <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/promoex>.

³⁶ Várias matérias jornalísticas noticiam os acordos de cooperação técnica: BRAZILIENSE, 2015; TCDF, 2016 “; CFA-DF, 2015.

programas temáticos, *Atuação Legislativa*, do Plano Plurianual 2016-2019. Tanto na esfera distrital como na esfera federal essa política não apresenta desdobramentos no Plano Plurianual, já que está vinculada à esfera do apoio, da gestão e da manutenção da atuação estatal.

Na arena distrital, o papel do TCDF, previsto constitucionalmente, de prestar auxílio à CLDF no exercício da fiscalização e controle, não está presente de forma explícita nos mapas estratégico de ambos os órgãos. No planejamento da Câmara Legislativa, percebem-se algumas dimensões da relação com o TCDF ao nível dos projetos estratégicos, seja em relação à aprovação das contas do governador ou das contas do próprio TCDF, seja na cooperação técnica para as ações de fiscalização e controle e de monitoramento e avaliação das políticas públicas, envolvendo também outras instituições. Mas, nem todas as dimensões dessa relação definidas na Lei Orgânica são consideradas.

Tal desconexão com o texto constitucional é ainda mais evidente no planejamento institucional do TCDF, no qual não existe qualquer tipo de referência a seu relacionamento com a CLDF. Ou seja, a Câmara não é vista como um dos clientes do Tribunal, uma omissão que parece sinalizar a pouca importância dada a este relacionamento.

Portanto, constata-se que o planejamento institucional de ambos os órgãos é insuficiente para orientar a relação de cooperação que deve presidir a política de fiscalização e controle, especialmente quanto ao “estabelecimento de objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas”³⁷

Nas referências federais, chama atenção a participação de público externo na etapa preliminar do processo de planejamento estratégico, como é o caso da Câmara dos Deputados, por meio de pesquisa online, ou do TCU, no qual representantes do próprio Congresso Nacional participaram de entrevistas para obtenção da percepção quanto ao papel do TCU e a efetividade de sua atuação. No caso distrital, ressalte-se que nenhuma das instituições participou do processo preliminar do planejamento estratégico

³⁷ Acórdão nº 2252/2015-TCU-Plenário Relator: Ministro Augusto Nardes TC nº 014.387/2014-0

da outra, o que certamente poderia ter contribuído para uma visão ampliada do ambiente em que atuam.

As informações disponibilizadas sobre o planejamento estratégico da Câmara dos Deputados explicitam, com clareza em uma das linhas de atuação, a necessária intensificação do relacionamento com o TCU para aperfeiçoar a atribuição constitucional de fiscalização, abrindo espaço para o estreitamento dessa relação.

Por seu turno, o TCU contempla de maneira bastante específica esse tema, a partir da compreensão de seu papel constitucional, incluindo o Congresso Nacional com um dos seus clientes, como uma das partes interessadas. A partir daí todo o desdobramento de seu planejamento institucional reflete esse entendimento. A experiência do TCU é muito vigorosa nesse sentido. Esse tema está presente desde as ideias estratégicas definidas no diagnóstico institucional e dos direcionadores estratégicos do PET 2015-2021, refletindo-se no Mapa Estratégico, Objetivo Estratégico, indicadores de desempenho e iniciativas estratégicas. A nível tático, são definidas duas linhas de ação e, a nível operacional, são definidas ações prioritárias, produtos, unidade responsável, prazo, indicadores e metas. Observa-se nessa instituição que as informações efetivamente estão estruturadas de forma a retroalimentar os processos decisórios e favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados esperados.

Conclui-se, pelo exposto, serem evidentes os limites da governança da relação entre o TCDF e a CLDF relativamente aos componentes Planos, Objetivos, Monitoramento e Avaliação, indicando que muitos são os desafios a serem perseguidos por ambas as instituições no estabelecimento efetivo dessa relação de cunho constitucional.

Quanto aos componentes Capacidade Organizacional e Recursos, a CLDF e o TCDF dispõem de autonomia orçamentária e financeira, que se materializam em percentuais de execução históricos acima de 90%. Além disso, os limites estabelecidos pela LRF mostram certa margem de folga, já que o diferencial entre a situação atual e o limite máximo, no caso da Câmara, é de 0,25 p.p e, no caso do TCDF é de 0,32 p.p.

Confirmando o quadro dos legislativos estaduais e municipais, em que os estados mais ricos gastam relativamente menos do seu PIB com o Legislativo, o DF assume

posições relativas abaixo da média dos estados, quando comparado com PIB ou RCL. Mas, em termos *per capita*, relativamente ao número de deputados ou ao número de habitantes, o DF situa-se nas primeiras posições entre os maiores gastos. Nesse sentido, não há que se falar em insuficiência de recursos para o legislativo distrital.

Do ponto de vista da estrutura organizacional, percebe-se que, em nenhuma das instituições, está prevista uma unidade dedicada exclusivamente ao relacionamento entre elas, como ocorre no TCU em relação ao Congresso Nacional e suas Casas, por meio de uma Assessoria Parlamentar. A existência de tal unidade certamente contribui para a estabilidade, comunicação, agilidade, confiança e referência institucional na relação entre os envolvidos. A CLDF possui, como unidade de referência, prevista regimentalmente e no acordo de cooperação técnica firmado com o Tribunal, a CFGTC, que, entre muitas outras competências, incumbe-se da interação com o TCDF. Quanto ao TCDF, apenas o citado Acordo faz referência explícita ao relacionamento com a CLDF, definindo a SEGECEX como agente promotora.

Em termos de estrutura de pessoal efetivo, a situação geral da CLDF é bastante crítica, com ocupação de somente 59% dos cargos previstos, e perspectivas pouco alentadoras relativamente à recomposição geral do quadro de servidores. É ainda mais grave se considerarmos a situação da CFGTC, com apenas 21% de ocupação dos cargos de consultores técnico-legislativos disponíveis. Tudo isso compromete fortemente o exercício da função de fiscalização e controle e o relacionamento com o TCDF, nessa perspectiva.

A situação do TCDF, nesse aspecto é relativamente mais confortável, já que o nível de ocupação é de 81% e os limites da LRF estão um pouco mais alargados.

Caso a PEC nº 264/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, que congela os gastos de ambas instituições nos níveis de 2016, seja aprovada, novos complicadores serão incorporados, especialmente para a reestruturação do quadro de pessoal efetivo da CLDF, colocando como desafio eventuais mudanças internas nas prioridades de gastos, a exemplo da composição entre os servidores comissionados e efetivos, entre outros.

Ressalte-se, ainda, que não há correspondência entre a estrutura da SEGECEX do TCDF e as comissões permanentes da Câmara Legislativa, diferentemente do que

ocorre no TCU, que passou por mudanças organizacionais na perspectiva de uma atuação baseada em áreas de interesse, dialogando com os interesses da sociedade e do Congresso Nacional.

Em termos de capacitação, as duas instituições dispõem de Escolas próprias, o que é muito positivo em termos de governança. Mas, no caso da CLDF, a estrutura da ELEGIS é muito mais limitada, em termos de pessoal e de recursos físicos e financeiros. Observe-se, ainda, algumas limitações normativas e de gestão, já que a perspectiva da educação institucional e continuada não se materializa.

Assim, conclui-se que, apesar de alguns elementos da boa governança estarem presentes nesse componente em ambos os órgãos, como o montante do orçamento e a estabilidade em sua execução, o mesmo não se vê em vários outros aspectos. Destaque-se especialmente a forte limitação em termos do corpo técnico na CLDF, que fragiliza a governança, comprometendo a relação. Para que a governança alcance efetividade em todas as dimensões analisadas em termos de estrutura organizacional e recursos, muito precisa ser feito em termos de mudanças organizacionais, normativas, de gestão e na eleição das prioridades orçamentárias, e conhecer a experiência na esfera federal pode contribuir com esse processo.

O presente trabalho também avaliou os componentes da governança *Participação Social e Accountability*. Conforme relatado, são escassos os mecanismos de participação social existentes no Tribunal de Contas do DF e, especialmente, na Câmara Legislativa. Tais mecanismos têm potencial para repercutir no exercício da política de fiscalização e controle e, eventualmente, na relação entre ambas as instituições. Mas, a partir das poucas informações disponíveis, essa não parece ser a realidade. A perspectiva federal da participação social no âmbito do Poder Legislativo também não aponta esta política como um dos temas frequentes. No entanto, trata-se de percepção preliminar, que merece ser estudada em profundidade, inclusive quanto à adequação dos mecanismos de participação existentes às especificidades dessa política.

Do ponto de vista da comunicação entre ambas as instituições, os *Relatórios de Atividades do TCDF trimestral e anual* e o *Relatório de Atividade anual da CFGTC*, parecem ser os únicos instrumentos sistemáticos de comunicação presentes e são limitados do ponto de vista de fornecimento de subsídios à ação do controle político pela

CLDF, já que apresentam um viés burocrático. Ademais, a comunicação entre as instituições se dá por meio de ofícios. Regularmente, o Tribunal encaminha ofícios à CLDF, comissões e parlamentares, com as decisões e outros documentos, mas apenas os encaminhados à CFGTC são tornados públicos em suas reuniões de modo sistemático.

A transparência é outro quesito de *accountability* que ainda é muito limitado nesse relacionamento institucional. Os sistemas de acompanhamento de proposições na CLDF e de busca de documentos no TCDF por meio de pesquisa textual não foram construídos considerando tal demanda, o que limita muito a transparência. Nos planos estratégicos, está prevista a atualização de ambos os portais, mas não se sabe se os aspectos ressaltados estarão contemplados. Vale lembrar que o Acordo de Cooperação Técnica assinado em 2015, relatado no capítulo 2, enfatiza a comunicação e a transparência dessa relação. Mas, não há evidências que estejam em vigor. A análise dos componentes Participação Social e *Accountability* na governança da relação entre os TCDF e a CLDF demonstra que são insuficientes e apresentam fortes fragilidades.

A construção dos processos de comunicação e de transparência presentes na relação entre o Congresso Nacional e o TCU apresenta vários elementos relevantes, que eventualmente podem contribuir com na esfera distrital. Quanto à componente participação social e sua repercussão na execução da política de fiscalização e controle e na relação entre essas instituições, vale dizer que o tema merece estudos aprofundados, seja na perspectiva distrital ou federal, de maneira a dimensionar de forma conclusiva a questão, analisar as motivações e buscar de arranjos alternativos que possam traduzir as demandas da sociedade relativas a essa política.

Segundo os parâmetros de análise estabelecidos na metodologia do TCU, utilizada no presente trabalho, conclui-se que a governança da relação entre a CLDF e o TCDF no exercício da política de fiscalização e controle apresenta inúmeras fragilidades em todos os componentes avaliados, o que pode ensejar eventual risco de comprometimento do pleno alcance dos resultados esperados. Com isso, as instituições e a sociedade perdem a oportunidade de disporem de uma política de fiscalização e controle articulada e efetiva.

A assinatura do Acordo de Cooperação Técnica e algumas ações pontuais sinalizam a intenção de ambos os órgãos de avançarem no estreitamento dessa relação. Mas, tais esforços demonstram ser muito aquém do necessário para garantir que todo o seu potencial seja explorado, em benefício da sociedade. O desafio está em “ênfatizar elementos como confiança, cooperação e aprendizagem” (Alves e Calmon, 2008, p.3) nesta relação institucional.

Para a devida qualificação dessas conclusões, é importante alertar que, entre os limites deste trabalho, está a ausência de pesquisa relativa ao posicionamento dos vários atores envolvidos quanto ao tema, como os dirigentes dos dois órgãos, conselheiros, parlamentares, servidores, além de entidades não governamentais e lideranças da sociedade, o que certamente agregaria novos elementos e qualificaria seu resultado. Na mesma linha, investigar a perspectiva dessa relação em outros estados da federação também ampliaria a discussão, ainda mais considerando que a quase totalidade dos tribunais de contas estaduais participaram do PROMOEX, que entre outras frentes, estimulava o desenvolvimento de vínculos interinstitucionais daqueles órgãos com outros Poderes.

A avaliação de impacto da política de fiscalização e controle exercida pela CLDF, considerando todos os instrumentos previstos na LODF, é outra linha de pesquisa sugerida, que tem sido pouco explorada, com potencial de contribuições relevantes para a arena política distrital.

Vislumbra-se como uma boa oportunidade para o avanço da relação entre o Tribunal e a Câmara Legislativa o fato de cinco dos atuais sete conselheiros do TCDF já terem exercido mandato de deputado distrital, inclusive os atuais presidente e vice-presidente do Tribunal, o que pode contribuir para o aperfeiçoamento de tal relacionamento, na medida em que conhecem a cultura organizacional e política de ambas as instituições.

Por fim, vale lembrar algumas reflexões de O’Donnell (1998, p.51) acerca da *accountability* horizontal:

[...] os incentivos para perseguir a *accountability* horizontal são débeis, especialmente se, como tenho insistido, a realização de um nível significativo dessa *accountability* requiera a coordenação de diversas agências, cada uma delas sujeitas a estratégias *divide et impera*. A

questão, enfim, é aquela que Madison e seus aliados tentaram resolver: como construir poderes que em um espírito liberal e republicano refreiem as tentações usurpadoras de outros poderes e que ainda satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Maria Fernanda Colaço, CALMON, Paulo Carlos Du Pin Calmon. **Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal**. EnAPG 2008 – Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD, Salvador, BA, 12 a 14/11/2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG254.pdf>>. Acesso em: 01.05.2017.
- BATISTA, Vera. TCDF Assina Acordo de Cooperação Técnica com Conselho Regional de Contabilidade. **Correio Braziliense**. Brasília - DF, 21 ago. 2015. Disponível em: <www.correioweb.com.br>. Acesso em: 25.05.2017.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos Para Um Marco Conceitual**. Texto para discussão 57. Brasília, março/2009. Centro de Estudos da Consultoria do Senado federal.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 59, de 08 de janeiro de 2013**. Aprova a estratégia de longo prazo da Câmara dos Deputados 2012-2023. Brasília: Camara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/diretrizes-estrategicas-2012-2023/diretriz-5-fiscalizacao>> Acesso 23.05.2017.
- _____, Câmara dos Deputados. **Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados 2012-2013**. Brasília: Camara dos Deputados, 2013b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos/planejamento-estrategico-2012-2023>> Acesso em 20.06.2017.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em <www.camara.leg.br>. Acesso em 01.04.2017.
- _____, Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle – Senado federal, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2016. **Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017**. Brasília, 25.maio.2016.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 07.05.2017.
- _____, **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 15.04.2017.
- _____, **Lei nº 5.695 de 03 de agosto de 2016**, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017.

Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em 01.05.2017.

_____, **Lei nº 13.408 DE 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em 07.05.2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 254, de 2016** (da Câmara dos Deputados). Acrescenta art. 27-A, altera o § 3º do art. 32 e acrescenta § 2º ao art. 75, todos da Constituição Federal, para fixar limite máximo para as despesas das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092195>> Acesso em 07/06/2017.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PROMOEEX. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/promoex>> Acesso em: 20.06.2017.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Resolução nº 215, de 20 de agosto de 2008. Dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional –SCN. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em 09.04.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Auditoria sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Relatório de Fiscalização (Acórdão 2.919/2009-TCU- -Plenário). Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017

_____. Tribunal de Contas da União. SEGECEX. **Glossário de Termos de Controle Externo**. Brasília, setembro 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012**. Brasília: TCU, 2012a. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Auditoria sobre o Modelo Lógico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Relatório de Fiscalização (TC 033.934/2011-8). Brasília: TCU, 2012b. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014. 91 p.

_____, Tribunal de Contas da União. **O Congresso Nacional e o TCU : controle externo integrado** / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. – Brasília : TCU: 2015a, Secretaria-Geral da Presidência, 2015. 43 p.: il. Color.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 269, de 25 de março de 2015**, dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal. Brasília: TCU, 2015b Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Portaria -TCU nº 141, de 1º de abril de 2015. Plano Estratégico do TCU 2015-2021. Brasília: TCU, 2015c. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/index.html>> Acesso em 20.05.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria-CCG nº 19, de 14 de maio de 2015**. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências para o período de 1º de abril de 2015 a 31 de março de 2017. Brasília: TCU, 2015d Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017

_____, Tribunal de Contas da União, Livroto FISCOBRAS 2016, **Fiscalização de obras públicas pelo TCU, 20º ano**. Brasília, 2016. Brasília: TCU, 2016a . Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 02.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Situação das Iniciativas Estratégicas. 18.12.2016. TCU, 2016b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/iniciativas-estrategicas.htm>> Acesso em 20.05.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução – TCU nº 284, de 30 de dezembro de 2016**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2016c. Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório Anual de Atividades: 2016 / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2017a. Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 187, 31 de março de 2017. Correlação entre Objetivos Estratégicos e Linhas de Ação de Gestão. Brasília: TCU, 2017b. Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Portaria-SEGEPPRES no 6, de 28 de abril de 2017. Aprova o Plano Diretor da Secretaria-Geral da Presidência para o período de abril de 2017 a março de 2018. Brasília: TCU, 2017c. Disponível em: < www.tcu.gov.br> Acesso em 09.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União - Planos de Controle Externo e de Diretrizes Abr./2017 - Mar/2019. Brasília: TCU, 2017d Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planos-institucionais/planos-taticos.htm>> Acesso em 20.05.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Solicitações do Congresso Nacional. Brasília: TCU, 2017e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1438:1:15095192224231>> Acesso em 22/06/2017.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acordos de Cooperação. Brasília: TCU, 2017f. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/acordos-de-cooperacao>> Acesso em 25.06.2017.

_____, Tribunal de Contas da União. Autonomia e Vinculação. Brasília: TCU, 2017g. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>> Acesso em 01.04.2017

BRASIL, Senado Federal. e-Cidadania. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania>> Acesso em 29.06.2017.

_____, Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015**. Revisa e altera os objetivos estratégicos do plano estratégico institucional e as diretrizes para a administração do Senado Federal estabelecidos, respectivamente, nos Atos da Comissão Diretora nº 9, de 2013 e nº 1, de 2014. Disponível em <www.senado.leg.br>. Acesso em 07.06.2017.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 93, 28 de novembro de 1970 (*)** – compilado até 31/03/2017. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=243319>> Acesso em 01.04.2017.

CORREIO BRAZILIENSE (BRASIL) (Ed.). **TCDF e Câmara Legislativa pretendem fiscalizar gastos do GDF com Olimpíadas**. 2016. Disponível em: <www.correioweb.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2017.

CENTURIONE, Danilo de Pádua, VASSELAI, Fabricio, CADAH, Lucas Queija. **O que fazem as CPIs no BRASIL? Uma análise dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito** Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2 O Congresso e o presidencialismo de coalizão Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (BRASIL). CRA-DF - Acordo de Cooperação Técnica garante apoio da Câmara Legislativa na fiscalização de órgãos públicos. 2016. Disponível em: <www.cfa.org.br>. Acesso em: 23.08.2016

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília, 08 de junho de 1993. Texto atualizado até 31/5/2017. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>> Acesso em 07.05.2017

_____. **Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=51831> Acesso em 01.01.2017

_____. **Lei nº 4.342, de 22 de junho de 2009.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais>> Acesso em 15.06.2017

_____. **Lei nº 5.608, 07 de janeiro de 2016,** Dispõe sobre o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no art. 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais> Acesso em 01.05.2017

_____, **Lei nº 5.695 de 03 de agosto de 2016,** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências. Disponível em:<www.fazenda.df.gov.br> Acesso em 01.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Resolução nº 218, 22 de julho de 2005.** Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, instituído pela Resolução nº 167, de 16 de novembro de 2000. Disponível em: <www.cl.df.gov.br> Acesso em 26.04.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Ato da Mesa Diretora nº 6 de 08 de fevereiro de 2012.** Aprova o Planejamento Estratégico Institucional da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília: CLDF, 2012a. Disponível em: <www.cl.df.gov.br> Acesso em 26.04.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de lei nº 948, de 2012.** Regulamenta a Iniciativa Popular, o Plebiscito e o Referendo no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: CLDF, 2012b. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/proposicoes> Acesso 03.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, Acordo de Cooperação Técnica. Disponível em: <[http://www.cl.df.gov.br/documents/5744484/17729969/Legislação+Pertinentes-+Acordo+de+Cooperação](http://www.cl.df.gov.br/documents/5744484/17729969/Legisla%C3%A7%C3%A3o+Pertinentes+-+Acordo+de+Coopera%C3%A7%C3%A3o)> Acesso em 10.05. 2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Extrato do Acordo de Cooperação Técnica. Publicação no DODF nº 201, 19.10.2015

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório Anual de Atividades – ELEGIS – 2016. Brasília: CLDF, 2017a. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/relatorio-anual> Acesso em 05.06.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório de Atividades 2016. Brasília: CLDF, 2017b. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/relatorios-de-atividades> Acesso em 20.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório de Gestão da Execução Orçamentária da CLDF 2016. Brasília: CLDF, 2017c. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/gestao-da-execucao-orcamentaria>> Acesso em 10.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório Analítico da Execução Orçamentária da CLDF 2016. Brasília: CLDF, 2017d. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/relatorio-analitico-de-acompanhamento-da-execucao-orcamentaria> Acesso em 10.05.2017

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório de Gestão Fiscal, Demonstrativo da Despesa com Pessoal Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – abril/2017. Brasília: CLDF, 2017e. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/relatorios-de-gestao-fiscal>> Acesso em 10.06.2017

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentaria do Distrito Federal para o exercício de 2017 (PL no 1.260/2016)**. Brasília: CLDF, 2017f. Disponível em: < www.cl.df.gov.br > Acesso em 02.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Agenda. Brasília: CLDF, 2017g. Disponível em: <www.cl.df.gov.br/agenda> Acesso em 12.05.2017

_____, Câmara Legislativa do Distrito Federal. Banca do concurso da CLDF com 86 vagas será divulgada na próxima quarta-feira. 02/06/2017. Últimas Notícias. Brasília: CLDF, 2017h. Disponível em: < www.cl.df.gov.br > Acesso em 08/06/2017

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Pessoal – Junho/2017. Brasília: CLDF, 2017i. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/quantitativo_de_pessoal> Acesso em 15.06.2017

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Portaria 72, de 22 de janeiro de 1997. Dispõe sobre as áreas de atuação da Secretaria-Geral de Controle Externo e das Secretarias de Controle Externo, e respectivas unidades técnicas. Disponível em: <tc.df.gov.br> Acesso em 01.07.2017

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Resolução nº 261, de 02 de maio de 2013**. Dispõe sobre a divulgação de informações sobre a estrutura de cargos, funções e remunerações do Tribunal de Contas do Distrito Federal, bem como de empregados terceirizados. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=74433 Acesso em 01.06.2017

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Resolução nº 269, de 8 de abril de 2014**. Dispõe sobre os critérios de classificação e os procedimentos a serem adotados com vistas à definição das obras e serviços de engenharia com indício de irregularidade grave e à elaboração de demonstrativo que retrate esta situação. Brasília: 2014a. Disponível em: < <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/> > Acesso em 08.05.2017

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Resolução nº 273, de 3 de julho de 2014**. Dispõe sobre o Regulamento dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: TCDF, 2014b. Disponível em: < <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/> > Acesso em 09.05.2017

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **TCDF e CLDF vão a Samambaia fiscalizar manutenção de escola pública**. 01/04/2016. Brasília: TCDF, 2016a. Disponível em: <www.tc.df.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2017

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal. Planejamento estratégico - TCDF: 2016-2019 / Tribunal de Contas do Distrito Federal. – Brasília: TCDF, 2016b. 22 p.

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal, **Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: TCDF, 2016c. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=103f06688360405fb9c5562e47f95a7> Acesso em 01.05.2017

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Notícias. TCDF e mais cinco órgãos se unem para intensificar o combate à corrupção, 09/12/2016. Brasília: TCDF, 2016d. Disponível em: <www.tc.df.gov.br> Acesso em 05/05/2017

_____, Tribunal de Contas do Distrito Federal. Relatório de Atividades do Tribunal de Contas do Distrito Federal 2016. Brasília: TCDF, 2016e. Disponível em:<www.tc.df.gov.br> Acesso em 02.06.2017

Distrito Federal. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Relatório de Gestão Fiscal, Demonstrativo da Despesa com Pessoal Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – abril/2017. Disponível em: <www.tc.df.gov.br> Acesso em 02.06.2017

FIGUEIREDO, A. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Dados, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.

FROIS, César Plotz. **A Função Fiscalizadora do Poder Legislativo: A utilização do requerimento de solicitação de informação a Secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle**. Monografia. Programa de Pós-graduação do Instituto de Educação continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em parceria com a Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais. Orientador: Guilherme Wagner Ribeiro. Belo Horizonte, 2006.

GOMES, Eldo. Política no DF: Joe Valle levará “Câmara em Movimento” para cidade Estrutural. 25.04.2017 Destaques, Política no DF. Disponível em: https://eldogomes.com.br/politica-no-df-joe_valle-levara-camara-em-movimento-para-cidade-estrutural/ Acesso em 01.06.2017

LEMOS, Leany B., POWER, Timothy J., **Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do BRASIL (1988-2005)** Dados - Revista de Ciências Sociais em línea 2013, 56 () : Fecha de consulta: 6 de mayo de 2017 Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21827806005>> ISSN 0011-5258.

LEMOS, Leany Barreiro. **O controle Legislativo no BRASIL pós 1988 - Instituições representativas no Brasil. Balanço e Reforma**, Belo Horizonte: UFMG, p. 37–54, 2007.

LOPEZ, Maria Del Mar Solbas. **O Controle dos Gastos Públicos: Relacionamento entre o Legislativo e as Entidades de Fiscalização Superior no BRASIL, Argentina e Chile**. Monografia. Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Ciências Políticas, Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul Orientadora: Leany Barreiro de Sousa Lemos 2008 Brasília-DF.

MAZZALI, Gisele C. **Controle da Discricionariedade Administrativa pelo Poder Judiciário de Montesquieu ao Direito Administrativo Contemporâneo**. Curitiba 2009, Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia. Orientador: Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska. Faculdades integradas do BRASIL UNIBRASIL.

MENDES, Marcos. **Quanto Gastam a Assembleia Legislativa e o TCE do Seu Estado? BRASIL, Economia e Governo**. Publicado em 16/06/2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Adm/Documents/quanto-gastam-a-assembleia-legislativa-e-o-tce-do-seu-estado.pdf> Acesso em 22.05.2017

MIRANDA, Thiago, Câmara dos Deputados. Radioagência. 12/03.2013. O papel fiscalizador do Legislativo: saiba como acontece. Disponível em: <camara.leg.br> Acesso em 01.04.2017

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de, 1689-1755. **O Espírito das Leis/Montesquieu**: apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, nº 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. Auditoria Operacional: **Uma Nova Ótica dos Tribunais de Contas Auditarem a Gestão Pública, Sob o Prisma da Eficiência, Economicidade, Eficácia e Efetividade, e o Desafio de sua Consolidação no TCE/RJ**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Escola BRASILEIRA de Administração Pública e de Empresa, Centro de Formação Acadêmico e Pesquisa, Curso de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro 2008.

PESSANHA, Charles. Capítulo 12. **Controle externo: a função esquecida do Legislativo no BRASIL. O Sociólogo e as Políticas Públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman**/Luiza Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009 Pp. 243-258.

SAKAI, Juliana, BERTI, Bianca. Transparência Brasil. **Estados e municípios mais pobres gastam mais em verbas e auxílios parlamentares**. Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/docs/gastos_AL_CM2015.pdf> Acesso em 22/05/2017.

SILVA. Ronaldo Quintanilha da. **A cooperação entre o Tribunal de Contas a União (TCU) e o Congresso Nacional**. 24.05.2013. Disponível em:

<<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7967/A-cooperacao-entre-o-Tribunal-de-Contas-da-Uniao-TCU-e-o-Congresso-Nacional-CN>> Acesso em 01/06/2017

SIMÕES, Edson, **Tribunais de Contas: Controle externo das contas públicas**, São Paulo, Saraiva 2014 p.491

SINTESE, CLDF - **Comissão de Fiscalização assina acordos de cooperação com Defensoria e Controladoria.** 02/10/2015. Disponível em: http://www.sintese.com/noticia_integra_new.asp?id=359711 Acesso em 05.05.2017

SIQUEIRA, Leandro Rodrigues. **Fiscalização e Controle na Assembleia Legislativa no Estado de São Paulo.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara – S.P. 2009. Orientadora: Professora Doutora Karina Lilla Pasquariello Mariano.

VIEIRA, Celia Maria Farias Vieira. **Articulação entre Democracia Representativa e Democracia Participativa: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal.** Monografia. Curso de Pós-graduação Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Orientador: Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo.

WILLEMANN, Mariana Montebello. Desconfiança Institucionalizada, Democracia Monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, mai. 2013. ISSN 2238-5177.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10649>>. Acesso em: 07 Jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v263.2013.10649>

ANEXO I

Correlação entre Comissões Permanentes do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados e as Coordenadorias e Secretarias de Controle Externo TCU correspondentes

Figura I: Congresso Nacional e TCU

Comissões Mistas	Unidade do TCU
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO	Coestado Cosocial Coinfra Codesenvolvimento
Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC	SecexAmbiental
Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher - CMCVM	Coestado
Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas - FIPA	Serint
Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CMCLP	Serint

Fonte: TCU, 2015

Figura II: Câmara dos Deputados e TCU

Comissões da Câmara dos Deputados	Unidade do TCU
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC	Coestado Cosocial Codesenvolvimento Coinfra
Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia CINDRA	Codesenvolvimento SecexDefesa
Comissão de Legislação Participativa - CLP	Adgecex
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS	SecexAmbiental
Comissão de Minas e Energia - CME	SeinfraElétrica
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN	SecexDefesa SecexDesenvolvimento
Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO	SecexDefesa
Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF	SecexSaúde SecexPrevidência
Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP	SecexAdministração SecexPrevidência Sefip
Comissão de Turismo - CTUR	SecexDesenvolvimento
Comissão de Viação e Transportes - CVT	SeinfraRodovia SeinfraHidroferrovia SeinfraPetróleo

Comissões da Câmara dos Deputados	Unidade do TCU
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR	SecexAmbiental
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTI	SecexDesenvolvimento SeinfraAeroTelecom Sefti
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC	Coestado
Comissão de Cultura - CCULT	SecexEducação
Comissão de Defesa do Consumidor - CDC	SeinfraAeroTelecom SeinfraElétrica SecexSaúde
Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU	SeinfraUrbana
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC	SecexDesenvolvimento
Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM	Coestado
Comissão de Educação - CE	SecexEducação
Comissão do Esporte - CESPO	SecexEducação
Comissão de Finanças e Tributação CFT	Codesenvolvimento

Fonte: TCU, 2015