A PARALISIA DO SETOR PÚBLICO É CULPA DO ESTADO E NÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Link para matéria: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-paralisia-do-setor-p%C3%BAblico-%C3%A9-culpa-do-Estado-n%C3%A3o-dos-%C3%B3rg%C3%A3os-de-controle

Manoel Galdino

A lei que reduz capacidade de punição de gestores públicos ataca um suposto problema sobre o qual não há estudos sistemáticos nem diagnósticos precisos: o exagero na fiscalização.

Sancionada em 25 de abril de 2018 pelo presidente Michel Temer, a Lei 13.665/2018 resguarda os administradores públicos de possíveis punições e limita o poder dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos.

Entre os argumentos dos defensores da nova lei, **está o de evitar a paralisia do setor público.**

As mudanças na legislação, no entanto, afrouxam as possibilidades de controle sem endereçar os problemas estruturais do Estado brasileiro.

A motivação do projeto de lei de autoria do senador Anastasia (PSDB-MG) partiu do diagnóstico de que há insegurança jurídica para o gestor público sobre quais dos seus atos podem ser objeto de processos por parte dos órgãos de controle.

**O risco de processos e penalidades levaria à paralisia administrativa, baixa inovação e seleção adversa de gestores** — os bons evitando trabalhar na administração pública, restando apenas os piores.

Fato é que inexistem estudos sistemáticos — com dados e números **— que permitam avaliar o tamanho do suposto problema que a lei aprovada tenta resolver e se de fato ela objetivamente irá melhorar a situação da administração pública.**

Ao avaliarmos os poucos dados disponíveis que ajudam a entender esse cenário, não identificamos punições massivas. Em relação a ações de improbidade administrativa, por exemplo, os níveis se mantiveram estáveis ao longo da última década.

Segundo dados do CNJ (Conselho Nacional de Justiça**), houve aproximadamente 2.000 condenações transitadas em julgado anualmente na Justiça federal e estaduais entre 2009 e 2017**.

Na auditoria de atos de pessoal da administração pública, como concessão de aposentadorias e pensões, que representa um grande volume das fiscalizações do TCU (Tribunal de Contas da União), foram identificadas irregularidades em apenas 1% dos mais de 76 mil atos analisados para o ano de 2017.

A área que concentra a maioria das reclamações quanto à atuação dos órgãos de **controle é a de fiscalização de contratos de obras, porque gerariam atrasos no andamento das construções.**

No entanto, o percentual de obras financiadas com recursos federais com irregularidades graves identificadas caiu pela metade ao longo dos últimos 20 anos, **tendo passado do nível dos 40% para valores inferiores a 20%.** Parte da razão dessa queda, como aponta o próprio Tribunal em seus relatórios, foi a atuação preventiva, em fases anteriores ao início da obra.

E, das 2.446 obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o TCU encontrou irregularidades graves que demandassem paralisação em apenas 0,5% dos empreendimentos do programa. Em outras palavras, a partir dos dados analisados, o Tribunal não é fonte de atrasos após as obras terem sido iniciadas.

Mas por que, então, há tanta reclamação sobre paralisia e temor entre gestores do Executivo?

Vejamos um caso concreto para entender onde está o problema da administração pública:

no contrato do projeto de uma das obras fiscalizadas pelo TCU (Usina Hidrelétrica de Simplício, em 2008, entre RJ e MG), **constava um aditivo de R$ 156 mil**. A justificativa do gasto era a exigência feita pelo Ibama de mitigação ambiental, na forma de uma operação de “resgate de fauna”.

O resultado foi pífio: o resgate de um único tatu.

Os auditores do TCU consideraram um desperdício de recursos públicos. No entanto, frente à representatividade do custo — 0,5% do valor do contrato — e levando em conta todos os demais contratos a serem fiscalizados, decidiu-se por apenas **recomendar ao gestor não repetir tais aditivos em contratos futuros, em vez de aplicar uma punição mais dura ou até paralisar a obra**.

Nesse caso, o auditor do TCU achou mais relevante “deixar passar” a irregularidade e se concentrar em outros aspectos “mais relevantes”. Similarmente, o Executivo não cuidou de gastar bem o dinheiro público. Mesmo que se sinta pressionado e preocupado com possíveis sanções, já que elas podem eventualmente virar processo para ressarcimento ao erário no montante desperdiçado, **o servidor do Executivo atua sob pressão do próprio Executivo.**

O elevado número de obras a serem fiscalizadas internamente, aliado à pressão de chefes e políticos para que as obras andem e os contratos sejam firmados, **acabam levando tanto ao não cumprimento da lei quanto à ineficiência, além de gerar oportunidades de corrupção**.

De acordo com **relatório da Transparência Brasil**, entre 2007 e 2016, apenas com obras de creches e escolas no programa ProInfância, o **governo federal gastou mais de R$ 10 bilhões.**

**Desses, R$ 1,5 bilhão foi desperdiçado em obras abandonadas e 50% das obras encontram-se atrasadas, ainda não tendo sido entregues**.

Relatos qualitativos de obras de outros programas sugerem situação similar. As evidências disponíveis — que estão longe de serem sistemáticas e definitivas — apontam, portanto, que o **problema não é o excesso de punição ou intromissão dos órgãos de controle, mas a incapacidade estrutural do Executivo brasileiro em cumprir as leis, atuar sem irregularidades e ser eficiente.**

O Executivo está estruturalmente organizado para descumprir a lei, ser ineficiente e abrir espaço para corrupção, enquanto os órgãos de controle estão enxugando gelo e atuando para diminuir esses problemas.

**Pelo impacto e importância dessa nova lei, era fundamental que tivesse havido muita discussão sobre o então Projeto de Lei 7.444/2017**.

Infelizmente, ele tramitou em caráter **conclusivo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e, portanto, não chegou sequer ao plenário da Casa**. Além disso, teve uma única audiência pública, que contou apenas com representantes do Executivo e gestores dos municípios, sem ninguém dos órgãos de controle, Judiciário, sociedade civil etc. Já na Câmara, a situação foi ainda pior: nem audiência teve e também não foi a plenário. Um projeto dessa importância não poderia ter tramitado dessa maneira.

Precisamos endereçar um problema real, mas que requer a realização de debates, estudos sistemáticos e diagnósticos mais precisos dos problemas do Executivo brasileiro. Como mostramos aqui, o Executivo é ineficiente e comete irregularidades. Os órgãos de controle estão fazendo seu trabalho. Que eles tenham tanto trabalho é, parece-nos, o problema que precisa ser resolvido. É preciso melhorar a capacidade de atuação do Executivo brasileiro, especialmente na esfera subnacional. Programas de capacitação local, por exemplo, e parcerias com os próprios órgãos de controle podem levar a melhorias significativas, trocando o foco da punição para a prevenção e fortalecendo a gestão. Manoel Galdino é diretor-executivo da Transparência Brasil, ONG que atua na busca pela integridade do poder público por meio de monitoramento das instituições e advocacy.