

Integrando esferas: Como a cooperação entre CGU e ALEGO está qualificando a fiscalização do parlamento

Guilherme Fernandes de Almeida¹

Resumo: Este relato analisa a parceria estratégica entre a CGU e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás voltada ao aprimoramento da competência fiscalizatória do Legislativo goiano. A iniciativa, implementada em 2023, baseou-se na criação, regulamentação, estruturação e atuação de unidade, dentro do parlamento, para dar suporte técnico tanto aos processos internos quanto ao controle externo, exercido via análise das contas de outros poderes. A parceria se materializou via cessão de servidores, transferência de metodologias de controle, de sistemas e estruturação de processos. Resultados demonstram resolução de prestações de contas pendentes, maior transparência, redução de inconsistências em processos licitatórios e benefícios financeiros contabilizados. Discutem-se lições aprendidas, desafios superados e propostas de escalonamento do modelo. Conclui-se que a cooperação entre instituições de diferentes esferas governamentais é viável e gera impactos sistêmicos positivos no controle público.

Palavras-chave: CGU; ALEGO; prestação de contas; controle; cooperação interinstitucional; transparência pública.

1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo, constitucionalmente, está dotado de duas competências primárias: legislar e fiscalizar. Nota-se, no entanto, no tocante à função fiscalizatória, que sua intensidade, eficácia e prioridade variam significativamente em comparação com a competência de legislar. De modo geral, legislar é mais frequente no cotidiano, mas a fiscalização ganha maior destaque em momentos de crise ou oscilações.

A Constituição Federal estabelece que o controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, o que por simetria se estende aos demais entes subnacionais.

Esse controle externo vai ao encontro de sua competência fiscalizatória e, na prática, quando exercido, se dá via:

- **CPI:** para investigar fatos específicos, com poderes de investigação semelhantes aos judiciais, como convocar testemunhas, requisitar documentos e realizar diligências.
- **Requerimentos de Informação:** pedidos formais de informação a órgãos do Executivo, que são obrigados a responder dentro de 30 dias, sob pena de crime de responsabilidade (art. 50, § 2º da Constituição).
- **Convocação e Audiências públicas:** autoridades podem ser convocados a prestar esclarecimentos em comissões ou no plenário do Congresso. Audiências públicas também permitem que a sociedade e especialistas sejam ouvidos.

1. Graduado em Desenho Industrial - Universidade Federal de Goiás (UFG). Atuação no Ministério Público da União e atualmente Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

- **Controle sobre o Orçamento:** análise, discussão, modificação e aprovação das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).
- **Sindicâncias e Fiscalização Direta:** Comissões permanentes analisam denúncias e monitoram a gestão pública. Parlamentares também podem visitar órgãos públicos ou realizar vistorias.
- **Processo de Impeachment:** prerrogativa de processar e julgar autoridades por crimes de responsabilidade, como o Presidente da República e governadores.

Por outro aspecto, que complementa essa atuação supervisora, tem-se a atribuição do Parlamento de apreciar as contas dos chefes do executivo e, nessa linha, a reprodução por Constituições Estaduais de julgarem também as contas dos respectivos Tribunais de Contas.

Em caráter colaborativo, a Constituição atribuiu aos Tribunais de Contas o papel de auxiliar nesse papel inquisitório, mas com notada ênfase no caráter decisório do Poder Legislativo nesse controle, quando, por exemplo, cita que no julgamento de contas das autoridades, os tribunais elaborarão parecer opinativo para subsidiar decisão soberana do Parlamento.

No entanto, a constatação que se tem nesse histórico de atuação é que os Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares, vêm tendo o protagonismo da atuação no controle externo, ainda que a Constituição reze o contrário.

Dado o rigor do processo seletivo para os Tribunais de Contas, com toda a bagagem técnica exigida, foi sendo trilhada uma certa dependência do Parlamento a estes, havendo constante delegação de atos. Ainda, os Tribunais de Contas possuem autonomia técnica e administrativa, o que lhes confere um papel destacado no controle externo. Eles conduzem fiscalizações proativas, como auditorias temáticas, e reativas, como apurações de denúncias, sem depender diretamente de ordens do Legislativo. Essa autonomia reforça a percepção de que o controle externo é, de fato, exercido pelos tribunais.

Assim, estabelecida a expertise técnica, capacidade operacional e a autonomia dos Tribunais de Contas, convencionou-se que os Parlamentos são casas essencialmente políticas, o que, de certa forma, o afasta de um papel técnico legalista apto a

apreciar gestões externas, sendo esta incumbência absorvida pelos Tribunais de Contas, mantendo-se esse padrão na União e nos entes subnacionais.

Como fatos que ilustram a realidade apresentada, em pesquisas nos portais legislativos atuais, dificilmente se encontra publicidade de ações de controle externo, via fiscalizações executadas, em detrimento das atuações legislativas ligadas à elaboração de leis e articulações partidárias. Além disso, no tocante aos pareceres técnicos emitidos pelos tribunais para subsidiar a decisão no Legislativo, os Parlamentos tendem a seguir as recomendações, raramente se aprofundando na análise ou divergindo de seus pareceres.

Esse contexto corroborou para que, em regra, as casas legislativas não se estruturassem internamente com áreas técnicas instrutivas para subsidiar a atuação política dos parlamentares, para que fosse exercida plenamente sua titularidade do controle externo, outorgando este papel, pelas razões já expostas, aos Tribunais de Contas.

Apresentado o contexto que espelha o desempenho do controle externo, em regra, pelo Estado brasileiro, a ALEGO, a partir de diagnósticos, dossiês e estudos conduzidos principalmente pela Procuradoria da Casa, iniciou um movimento, patrocinado pela autoridade máxima da casa, de criar e estruturar uma unidade técnica habilitada para viabilizar o exercício efetivo do controle externo e o papel fiscalizador do parlamento goiano.

Visto a desconfiança que habitualmente as instituições políticas trazem junto ao público, vislumbrou-se uma construção de uma unidade estritamente técnica, independente, sem vínculos locais e com experiência de pautas dessa relevância.

Nesse sentido, visto que a ALEGO não contava com corpo técnico próprio para o desempenho das funções precípuas de análise de contas, sob todos os aspectos, além das demais requeridas para o exercício do controle, buscou-se no ambiente externo, profissionais dotados de expertise que suportassem essa missão complexa e abrangente.

Nessa circunstância, a Controladoria-Geral da União se apresenta como uma aliada em tal iniciativa de vanguarda do legislativo goiano. Dado que alguns significativos trabalhos foram desempenhados pela regional Goiás da Controladoria, sobretudo na área social, porém no contexto federal, foi dado

conhecimento e abriu-se a oportunidade dessa colaboração de esferas e poderes distintos, mas com mesmo enfoque na qualidade da gestão pública.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

Partiu, inicialmente, um pedido de cessão de auditores, legalmente prevista, para comporem a área, com a proposta de supervisão, coordenação e execução dos trabalhos. Considerado o desafio honroso e o ineditismo da iniciativa, iniciou-se uma gestão junto aos órgãos para viabilizar essa cessão.

Ultrapassada essa fase e com a tramitação processual devida na CGU, foi autorizada a cessão de dois auditores de carreira para a ocupação dos cargos de Secretário Adjunto da área e Assessor direto respectivamente, os quais norteariam a definição de pautas, técnicas de execução, medição de resultados, entre outros, aliados aos demais perfis aderentes à pauta que estivessem disponíveis na ALEGO.

Iniciou-se, com a colaboração dos auditores cedidos, a elaboração das normas que definissem a criação, a organização e as atribuições da recente unidade técnica, o que culminou na Resolução 1801/2023 e respectiva criação da Secretaria de Instrução Técnica e Controle (SITC):

RESOLUÇÃO 1.801 DE 17 DE AGOSTO DE 2023

Altera a Resolução nº 1.379, de 16 de maio de 2012, que normatiza a criação de Frente Parlamentar, e a Resolução nº 1.007, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa e institui o Plano de Classificação de Cargos da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e dá outras providências.

Art. 7º- I À Secretaria de Instrução Técnica e Controle compete assessorar e subsidiar tecnicamente a Assembleia Legislativa e seus órgãos em sua função fiscalizadora, em especial:

I - Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no que se refere a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas;

II - Prestar orientação técnica nos processos de prestação de contas sujeitos a análise e julgamento da Assembleia Legislativa, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas do Estado e da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa;

III - auxiliar na elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de proposições legislativas de autoria de Deputados Estaduais;

IV - Realizar atividades, trabalhos e estudos técnicos solicitados pela Presidência e pela Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, visando subsidiar a atuação fiscalizadora da Assembleia Legislativa.

§1º As competências previstas neste artigo serão exercidas por determinação da Presidência da Assembleia Legislativa, a qual a Secretaria será diretamente vinculada.

§2º A Secretaria pode requisitar dados, informações e documentos essenciais ao exercício de suas competências a agentes, órgãos e entidades públicas ou privadas, sujeitos a atividade fiscalizatória da Assembleia Legislativa, observado o devido processo legal.

§3º O cargo de Secretário de Instrução Técnica e Controle será provido exclusivamente por Procurador de carreira da Assembleia Legislativa, ao qual compete:

I - Coordenar, dirigir e superintender os trabalhos da Secretaria;

II - Receber as demandas e distribuí-las aos demais servidores da Secretaria;

III - realizar o diálogo e a interlocução da Secretaria com os demais Órgãos da Assembleia Legislativa, órgãos externos e Poderes, nos assuntos de competência da Secretaria;

IV - Realizar as requisições a cargo da Secretaria.

§4º A Secretaria contará com servidores, inclusive auditores de carreira cedidos a Assembleia Legislativa.

§5º Ato da Mesa Diretora pode disciplinar outros aspectos relativos à organização e ao funcionamento da Secretaria.

§6º As competências da Secretaria não englobam as já atribuídas a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa. (NR)

Art. 7º- J À Secretaria Adjunta de Instrução Técnica e Controle compete subsidiar tecnicamente a Secretaria de Instrução Técnica e Controle em todas as competências definidas no art. 7º- I. (NR)

Alguns aspectos chamam a atenção na criação da Secretaria, tais como: as atribuições típicas de órgãos de auditoria e fiscalização; a ampla prerroga-

tiva para requisição de informações, documentos e acessos; a previsão de contar com auditores de carreira cedidos; e, por fim, a competência de assessoramento técnico tanto à alta administração quanto ao corpo parlamentar, e demais unidades técnicas, legitimando a atividade de consultoria em consonância com os manuais de auditoria da Administração Pública, como o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria, da CGU.

Importante ressaltar também a posição atribuída à Secretaria, a qual é disposta em vinculação direta à Presidência, propiciando autonomia e independência à atuação.

Já estabelecida a base normativa de atuação e havendo o suporte técnico dos auditores da CGU, buscou-se municiar a SITC de sistemas corporativos que reunissem base de dados e funcionalidades aptas a extrair informações, cruzar e obter dados de fontes seguras. Visto que os auditores cedidos tinham conhecimento de sistemas com tais funcionalidades, e estavam habituados com estes, buscou-se a interlocução junto à CGU, usando de instrumento hábil para tal, para a concessão de acesso à sistema para viabilizar ações de auditoria e fiscalização.

Desse modo, foi feita proposta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre ALEGO e CGU para acesso ao sistema MACROS, que agrupa banco de dados governamentais, realiza consultas e emite relatórios customizados, com expectativa de acesso extraordinário, pessoal e intrasferível aos auditores da CGU lotados na SITC. Após apresentação de Plano de Trabalho e cumprimento de todos os devidos requisitos, houve a formalização do ACT CGU/ALEGO N 21/2024.

Com essas etapas concluídas, procurou-se, dada a prerrogativa estabelecida em Resolução, o acesso da SITC também aos sistemas corporativos do Estado de Goiás. Assim, foi solicitada e apresentada a devida motivação, juntamente com a pactuação de sigilo das informações sensíveis obtidas, e concedido acesso aos sistemas de execução orçamentária e financeira (SIOFINET) e de Administração de pessoal (SAP BO), com senha e login próprios.

Com a pavimentação do caminho para atuação efetiva da SITC, esta foi inserida formal e oficialmente, após integração com as áreas afins, nos fluxos processuais que tratam das prestações de contas do governador, do Tribunal de Contas de Goiás (TCE – GO) e de sustação de contratos. Ou

seja, a SITC, materialmente foi colocada como ator central nestes processos, emitindo Instruções Técnicas e manifestações sobre as contas, tendo vinculada sua participação e atuação.

Estabelecidas as condições e regras, a SITC fechou seu corpo técnico com os seguintes profissionais da estrutura própria da ALEGO: um contador, um profissional da área jurídica, além do Secretário que, por Resolução, deve pertencer ao quadro de Procuradores da casa. Ficou estabelecido assim o organograma da Secretaria:

- Secretário de Instrução Técnica e Controle (Procurador da ALEGO): gestão administrativa e estratégica da Secretaria.
- Secretário de Instrução Técnica e Controle – Adjunto (Auditor da CGU): Planejamento e Supervisão, atingimento dos objetivos e qualidade dos trabalhos.
- Assessor Adjunto de Instrução Técnica e Controle (Auditor da CGU): Coordenação e execução dos trabalhos.
- Demais servidores lotados na SITC: atividades de suporte, coleta e comunicação necessárias aos andamentos dos trabalhos.

Definidas as normas, estrutura e ferramentas para atuação iniciou-se as atividades tanto de Instrução Técnica, dando suporte e consultoria às áreas técnicas internas quanto às atividades de controle propriamente ditas, com a chegada das contas dos poderes sujeitos à apreciação da ALEGO.

O cenário que se encontrava era de um passivo de prestação de contas do TCE-GO de 5 anos sem análises sobre o aspecto da gestão e governança e sem a apreciação definitiva destas. Sob um trabalho integrado e de construção de processos internos, foi iniciado o enfrentamento a esse passivo, dado que até então as análises das contas tinham um aspecto mais formal, sem adentrar em escopo finalístico de gestão, com avaliação de eficiência e efetividade.

Nesse contexto, dada a necessidade de um regimento mais detalhado, quando foram apresentados os casos concretos, foi editada outra Resolução dispondo do exercício do controle externo pela ALEGO, disciplinando as formas de atuação, prazos e obrigações dos prestadores de contas (Resolução ALEGO 1.828/2023).

Assim, com toda a estruturação citada já disponível e vigente, foi colocada em prática as atividades, o enfrentamento dos gargalos, as discussões sobre pontos divergentes, o relacionamento interno com as áreas internas demandantes e principalmente com os atores externos prestadores de contas, o qual foi necessário iniciar uma aproximação institucional de colaboração e reciprocidade na condução dos trabalhos.

Superada toda essa fase inicial e intermediária de maturação, os produtos resultantes do funcionamento da SITC foram se materializando, além dos benefícios financeiros e não financeiros decorrentes.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A SITC atuou no suporte e na consultoria (instruindo tecnicamente) dos contratos mais complexos e onerosos da casa. A partir do levantamento de informações, procedendo a auditorias abrangentes, foram emitidas Recomendações no sentido de aprimorá-los, garantindo o seu estrito cumprimento ao custo devido, corrigindo as distorções encontradas.

A atuação se materializou propiciando o suporte na elaboração e correção dos documentos preparatórios, supervisão e acompanhamento, revisão de valores, realocação de recursos, readequação de formatos, mapeamento de riscos, adequação de fornecedores devido à má execução, entre outros. O montante das contratações com atuação da SITC totaliza, até então, aproximadamente 30 milhões de Reais.

Dada a atuação instrutiva, emitindo relatórios e recomendações às áreas técnicas gestoras do contrato, foi estimado, através de metodologia aplicada pela própria CGU para aferição, os benefícios estimados a partir da atuação da SITC.

Assim, estima-se um montante aproximado de 10 milhões de Reais como benefício financeiro (economia) através da correção de inconsistências verificadas, adequação de valores, renegociações, entre outras.

Como benefício não financeiro, tem-se a remodelagem de processos internos, mudança de rotinas, aprimoramento da fiscalização dos contratos e reestruturação das áreas gestoras.

Sob o aspecto do controle, a SITC analisou e se manifestou nas contas do TCE-GO, entre os exercícios de 2019 a 2024, via Instruções Técnicas, de

modo a subsidiar o Relatório da Comissão de Tributação, Finança e Orçamento, além do Plenário nas respectivas apreciações.

Por fim, no desempenho das demais atividades fiscalizatórias do parlamento, a SITC procedeu a levantamentos e diagnósticos de modo a instruir os parlamentares nas convocações de autoridades para esclarecimentos de situações a quais são responsáveis, no tocante à gestão e governança, transparência e integridade.

Como próximos passos, dada a competência constitucional, e já com as atividades em andamento, estão em análise para emissão de Instrução Técnica avaliativa as contas do Governador do Estado de Goiás dos exercícios 2023 e 2024 para julgamento pelo Parlamento.

Fato que ilustra e denota o amadurecimento, reconhecimento e fortalecimento da SITC nesse breve período de atuação (criada em agosto de 2023) é a recente contemplação e criação de carreira própria no concurso da ALEGO (Analista Legislativo – Finanças e controle), o qual já está com Grupo de Trabalho formado, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência já elaborados e com expectativa de publicação ainda esse ano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

Apresentada toda a contextualização, desde a concepção aos resultados, da Secretaria de Instrução Técnica e Controle, vislumbra-se uma iniciativa de vanguarda para fortalecer e assegurar o protagonismo do Poder Legislativo como titular do Controle Externo, com toda sua relevante função fiscalizatória.

Essa conclusão é validada pelo suporte e colaboração com a CGU, notadamente órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, com ampla experiência e atuação, cedendo servidores efetivos de carreira e compartilhando sistemas, processos e práticas para o atingimento de objetivos que são comuns entre as entidades: a promoção da transparência e a garantia que as políticas públicas cheguem à sociedade com o menor custo e melhor qualidade possíveis, qualificando o uso do recurso público em prol de seu único cliente.

Importante ressaltar que tal iniciativa é pioneira, sem encontrar precedentes em nenhum ente na-

cional ou subnacional, o que atribui mais expressão e responsabilidade da CGU, sendo o vetor de um processo pioneiro e que pode fomentar outras iniciativas nos Parlamentos do país, ampliando ainda mais a eficiência que os entes devem buscar na execução de seus recursos.

Tal controle já é comumente, não de forma ideal, adotado no âmbito do Poder Executivo. Trazer toda essa bagagem e modelos ao Poder Legislativo tende a ser benéfico no fortalecimento do processo democrático de prestação de contas, pois estabelece aí uma relação de confiança entre o cidadão e seus representantes.

Por fim, considera-se que todas as ações expostas neste Relato se adequam aos parâmetros da “Inovação na Prática” de experiências inovadoras das quais a CGU é parte, inspirando novas soluções para o serviço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm.

BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm.

BRASIL. Lei nº 15.082, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15082.htm.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 1.801, de 2023. Dispõe sobre normas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resolução nº 1.801, de 30 de outubro de 2023. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Assembleia Legis-

lativa do Estado de Goiás – ALEGO. Acordo de Cooperação Técnica nº 21/2024, de 2024. Brasília, DF: CGU, 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 1.828, de 20 de dezembro de 2023. Dispõe sobre normas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 21 de dezembro de 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental. Brasília, DF: CGU, 2023.