



Rede de Controle  
da Gestão Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

## A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO MARANHÃO COMO INDUTORA DO CONTROLE SOCIAL E DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A tarefa de fiscalizar a boa e correta aplicação dos recursos públicos nunca foi tarefa fácil. A cada nova ferramenta utilizada pelos órgãos de controle e fiscalização, aqueles que teimam em fazer uso dos recursos públicos para fins não republicanos criam novas modalidades de desvio/mau uso de nossos impostos.

O que se pode fazer, além de aprimorar as “armas” que dispomos, tais como ferramentas de mineração de dados, cruzamento de bancos de informações e treinamento de nossos profissionais? Uma das saídas é reforçar o controle social (aquele exercido pelo cidadão que mora na cidade onde o dinheiro público é gasto) e, por via indireta, aumentar a “expectativa de controle” por parte dos gestores, ou seja, aumentar o receio de que, se fizer alguma coisa errada, poderá responder por isso. Mas entendemos que tudo começa por mostrar ao eleitor-contribuinte que os gestores públicos têm a obrigação constitucional de prestar contas de seus atos e da forma como gasta o dinheiro público. Isso não é favor, é obrigação legal!

O gestor tem a obrigação de deixar patente que, ao administrar os recursos públicos sob sua responsabilidade, agiu com base no acrônimo LIMPE, que resume os cinco princípios básicos da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nessa direção e com o objetivo de trazer mais eficiência ao trabalho de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, surgiram as redes de controle em todo o Brasil, na busca de integrar os esforços de órgãos parceiros, trocar informações e estimular o controle social. Dito isso, e diante do relativo

desconhecimento da população sobre o que é o controle social e o que são e para que servem as redes de controle, resolvi escrever algumas linhas sobre o assunto, aproveitando o nobre espaço concedido pela Revista TCE em Pauta.

Falar sobre as redes de controle e, em especial, sobre a Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão (permitam-me chamá-la, doravante, neste texto, de Rede de Controle do MA) é trazer à baila uma das mais nobres de suas inúmeras vitórias, que é estimular o controle social, ou seja, apoiar a fiscalização da aplicação dos recursos públicos por parte da população, formando “auditores sociais”, que moram no local onde o recurso público é gasto.

Somente com esse feito, cujas sementes vêm sendo lançadas desde 2009, com mais de 54 municípios-polos visitados pelas audiências públicas de cidadania e controle social, já tivemos a satisfação de treinar mais de 6.000 “auditores sociais”, capacitados a fiscalizar e denunciar aquilo que estiver em desacordo com a normalidade. São cidadãos que passaram a conhecer mais seus direitos, aprenderam a exercer a prerrogativa de exigir explicações ao poder público e aprenderam a quem podem recorrer quando observarem malfeitos. E o responsável por isso é o trabalho abnegado dos parceiros que formam a Rede de Controle do MA, cientes de que a educação cidadã é uma das armas mais eficientes de combate à corrupção.

A Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão foi criada em 14 de abril de 2010 (Diário Oficial da União 70) e seu acordo de cooperação foi subscrito, no início, por oito entidades – Tribunal de Contas

da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), Ministério Público do Maranhão (MP-MA), Controladoria Geral do Estado do Maranhão (CGE-MA), Polícia Federal (PF) e Caixa Econômica Federal (CEF) –, contando, atualmente, após seu 4º Termo Aditivo, com 28 membros das esferas federal, estadual e municipal, sendo uma das mais ativas e produtivas redes de controle.

O que a sociedade talvez não recorde é que, como fato precursor das redes de controle que atualmente existem em todo o território nacional, tivemos a assinatura de um Protocolo de Intenções na sede do TCU, em Brasília-DF, em 25/3/2009, que foi subscrito por 17 instituições – TCU, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampron), Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal Superior, Associação Brasileira das Agências de Comunicação (Abracom) e Banco Central do Brasil (Bacen) –, todas com o compromisso de propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública, maximizar os resultados institucionais e contribuir para a melhoria da administração pública por meio de ações de fiscalização e controle, formação de parcerias estratégicas, ações conjuntas e trocas de informações, na busca de maximizar o combate à corrupção e aperfeiçoar o controle da gestão dos recursos públicos federais, estaduais e municipais. E foi assim que surgiram, em seguida, redes de controle em todos os estados da Federação, sob diversos títulos: Rede de Controle, FOCCO, MARCCO, ARCCO etc., todas imbuídas do mesmo propósito, qual seja, incrementar o combate cooperativo à corrupção e estimular o controle social.

Foi nessa direção que a Rede de Controle do MA, com disposição peculiar, se embrenhou, tornando-se um centro decisório interorganizacional que visa a aprimorar a efetividade da função de controle do estado sobre a gestão pública. O principal objetivo da Rede de Controle do MA é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, à orientação dos gestores, ao diagnóstico da corrupção e combate a ela, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos quadros institucionais.

Sob a égide do esforço integrado de seus membros, a Rede de Controle do MA implementou diversas ações desde sua criação, as quais destacamos a seguir, firmando o propósito basilar de nossa Rede, que são as ações conjuntas dos órgãos de informação e controle na busca de aprimorar o controle sobre a qualidade do gasto público, controlar a corrupção e estimular a cidadania pelo exercício pleno do controle social.

A mais recente ação da Rede se consubstancia num projeto nacional denominado Estratégia de Prevenção a Fraude e Corrupção, na qual se pretende, por meio das redes de controle estaduais espalhadas por todo o Brasil, traçar um diagnóstico atualizado dos riscos e das fragilidades perante as ameaças de atos corruptivos que perpassam o dia a dia dos órgãos federais, estaduais e municipais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além das forças armadas. Feito o diagnóstico, previsto para estar concluído no final de 2020, as redes ofertarão ferramentas (plano de integridade, criação de controles internos, *compliance* etc.) e poderão ajudar os entes das três esferas a aprimorarem suas defesas contra a corrupção.

Numa ação que não tem data para acabar, as redes permanecerão ao dispor da sociedade brasileira para lutar pela melhoria nas condições de vida dos brasileiros e manter viva a esperança num futuro com menos corrupção e políticas públicas mais efetivas. A seguir, permitam-me relacionar quais as principais ações da Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão, desde sua criação.

#### • AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

Reafirmando a importância do diálogo com as comunidades, a Rede de Controle tem realizado uma série de ações nos municípios maranhenses, dentre as quais se destacam as Audiências Públicas de Controle Social e Cidadania, cujo lançamento do projeto se deu em 2012, no município de São Mateus-MA, e que foram intensificadas a partir de 2013, sempre na busca de uma maior aproximação dos órgãos parceiros com a sociedade, para o aprimoramento do controle social. O lançamento do projeto foi realizado em maio de 2012, na audiência pública realizada no município de São Mateus, que contou com a presença de representantes dos órgãos da Rede, que explanaram sobre meios de enfrentamento da corrupção, análise de prestações de contas, mecanismos de transparência e acesso às informações públicas, ferramentas de controle social, educação fiscal e cidadania, dentre outros.

Essas palestras/oficinas têm como finalidade estimular o controle social por meio da transmissão de informações aos participantes, de forma a habilitá-los para o acompanhamento em detalhes das ações dos poderes públicos. Ou seja, objetiva-se a formação dos auditores sociais, que nada mais são que cidadãos conscientes e preparados para também fazerem o controle da gestão pública. Outro objetivo é gerar aproximação ainda maior entre a sociedade maranhense e os órgãos responsáveis pelo controle externo.

Os auditores sociais atuam monitorando a aplicação dos recursos e fiscalizando as prestações de contas municipais. Como protagonistas do controle social, esses agentes contribuem inibindo atos de improbidade, que, além de causarem prejuízos ao erário e danos à Administração, provocam a atividade jurisdicional e os consequentes custos de uma relação jurídico-processual.

Ao fortalecer os mecanismos de controle da gestão pública, as audiências tornam-se nascedouros sociais de resistência à corrupção, conferindo aos cidadãos a possibilidade de auxiliarem no acompanhamento das ações governamentais. A relevância do controle social nos municípios advém do vínculo domiciliar dos auditores sociais, cidadãos residentes nas cidades e que podem verificar, no seu dia a dia, a adequada aplicação dos recursos financeiros angariados por meio dos impostos pagos pela coletividade.

A adoção dessa nova proposta de cofiscalização dos gastos e investimentos públicos, que privilegia a participação ativa da sociedade, desencadeou o rompimento com o excesso de formalismo e distanciamento que estigmatizava as atividades dos órgãos de controle. Mais de 54 municípios-pólo já foram alcançados, com número superior a 6.500 cidadãos capacitados a atuar em prol do controle social, instrumentalizando-os para serem verdadeiros “auditores sociais”, contando com a participação dos parceiros TCU, CGU, MP-MA, TCE Secretaria de Transparência e Controle (STC), Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz-MA), Tribunal Regional Eleitoral (TRE). A Rede do MA inscreveu a prática no Prêmio INNOVARE 2019/2020.

#### • **PRECATÓRIOS/FUNDEF**

Esta ação articulada evitou que o dinheiro dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) tivesse destinação diversa da educação. Houve decisões paradigmáticas

no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no TCU reconhecendo as teses levantadas pela Rede de que os recursos devem ser aplicados exclusivamente na educação, estando vedados, em especial, pagamentos de honorários advocatícios e subvinculação. No Brasil inteiro, a ação envolve, cerca de, 100 bilhões de reais; no Maranhão, cerca de, 8 bilhões. No âmbito do TCU, está em curso uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) envolvendo 13 estados e Tribunais de Contas dos Estados (TCEs)/Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), para verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, bem como se foi observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário.

#### • **TRANSPORTE ESCOLAR**

É notório o fato de ainda haver precariedade na realização do transporte escolar em muitos municípios brasileiros, em especial, naqueles de menores índices de desenvolvimento humano (IDH). Desde 2014, a Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão, com a participação da Secretaria do TCU no estado do MA (Secex-MA), a partir de 2015, fiscaliza a qualidade do transporte escolar em municípios selecionados. Nessa esteira, está em curso uma FOC, sob a coordenação da Secex-MA e Secretaria do TCU no estado do Ceará (Secex-CE), que busca como resultados a melhora da qualidade do transporte escolar, redução de acidentes e sistemática realização de vistorias dos veículos utilizados por parte do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), além do georeferenciamento de rotas e da elaboração de proposta de norma que crie ferramentas de fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Em todas as ações do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (PFEF), a CGU acompanha a aplicação dos recursos destinados a ações de transporte escolar, as quais envolvem contratos de grande vulto. As irregularidades encontradas pelos órgãos de auditoria dão suporte às ações do MPU e Ministério Público Estadual (MPE), visando à correção das irregularidades encontradas (veículos inadequados para o transporte de alunos), reposição ao erário dos recursos desviados e responsabilização dos agentes envolvidos.

#### • **SERVIÇOS EMERGENCIAIS DE SAÚDE**

A existência de graves problemas nos dois principais

hospitais de urgência e emergência de São Luís foi detectada em Levantamento realizado em 2013 (TC 020.750/2013-7). Em razão disso, havia a necessidade de verificar se tais problemas tinham sido adequadamente enfrentados pela administração municipal desde então. Verificou-se, ainda, a existência de quantidade elevada de pacientes internados em macas, colchões e até em cadeiras nos corredores do Hospital Municipal Djalma Marques (Socorrão I) e do Hospital de Urgência e Emergência Dr. Clementino Moura (Socorrão II), ambos sob a gestão da Prefeitura Municipal de São Luís/MA. Outros problemas incluíam deficiências no abastecimento de medicamentos e outros insumos, no Socorrão II, e ausência de adequada regulação dos serviços hospitalares.

Desta forma, foi conduzida fiscalização conjunta para verificar a qualidade da prestação de serviços emergenciais de saúde prestados pela Prefeitura de São Luís/MA, por meio dos Hospitais Djalma Marques (Socorrão I) e Dr. Clementino Moura (Socorrão II), podendo estender-se a outros órgãos e entes que tenham executado ações atinentes a serviços de natureza emergencial de saúde.

#### • **SEGURANÇA HÍDRICA**

As fontes de água doce vêm sofrendo um processo intenso de degradação, pela construção de hidrovias, pela urbanização acelerada, pelo uso intensivo das águas superficiais e subterrâneas na agricultura e indústria, gerando deposição de resíduos sólidos e líquidos em rios, lagos e represas, desmatamento e ocupação de bacias hidrográficas e, conseqüentemente, crises de abastecimento e na qualidade das águas. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil teria 12% das reservas mundiais de água potável (28% das reservas das Américas), com o maior rio do mundo – o Amazonas – e o maior reservatório de água subterrânea do planeta – o Sistema Aquífero Guarani. O Maranhão possui, cerca de, 40% da água potável do Nordeste.

Com esse viés, conduziu-se uma auditoria para fiscalizar a eficiência e eficácia na aplicação de recursos públicos feita pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para universalização do uso de água doce e tratamento de águas residuais (saneamento) nas bacias hidrográficas dentro das quais se organiza o estado do Maranhão, em alinhamento ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 – Água Potável e Saneamento.

#### • **LICITAÇÕES DE FINAL DE ANO**

No final do ano de 2018, foram identificadas várias licitações, na modalidade pregão presencial, que seriam realizadas em 24 e 31 de dezembro. Por meio de ação conjunta dos parceiros, com obtenção de decisões administrativas e cautelares judiciais, evitou-se potencial prejuízo às administrações municipais, tendo em vista se tratarem de datas que antecedem importantes feriados, o que poderia prejudicar a ampla concorrência entre os participantes e ocasionar a contratação a preços desvantajosos para a Administração.

#### • **LICITAÇÕES DE CARNAVAL**

Da mesma forma como aconteceu no final do ano, alguns municípios marcaram licitações no período carnavalesco (segunda-feira de carnaval e quarta-feira de cinzas), o que novamente prejudicaria a ampla concorrência e poderia causar prejuízo ao erário com contratações desvantajosas. A atuação administrativa da Rede possibilitou a suspensão administrativa de todas as licitações identificadas.

#### • **A CIDADE NÃO PODE PARAR (Repatriação de Recursos)**

Esta ação da Rede objetivou a transparência na transição municipal, para evitar o desmantelamento dos municípios no final da gestão e o depósito de grandes quantias, oriundas da repatriação, nos últimos dias da gestão municipal.

Resultados: bloqueio de mais de 30 milhões de reais das contas municipais, garantindo tranquilidade para as novas gestões; decisão do TCU determinando que os repasses poderiam ser depositados pelo Banco do Brasil (BB) em dez/2016, mas somente poderiam ser movimentados a partir de 2/1/2017, ou seja, sob a responsabilidade das novas gestões que seriam empossadas nos municípios do MA, e mediante autorização legislativa (câmaras municipais).

#### • **OPERAÇÕES ESPECIAIS**

Órgãos da Rede envolvidos: PF, CGU, MPF, Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco)/MPE.

Foram muitas operações especiais de combate ao desvio de recursos públicos deflagradas desde a criação da Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão. Dentre as últimas deflagrações, destacam-se a Operação Sermão aos Peixes (com suas várias fases) e a Operação Cooperari.

## • APROVAÇÃO DE LEIS E EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Mediante atuação da Rede, foram aprovadas duas emendas à Constituição: uma que versa sobre a transparência na transição municipal e outra que trata sobre a retirada de nomes de pessoas vivas de prédios públicos. Há uma terceira, sob apreciação do governador, que versa sobre a necessidade de publicação das leis municipais no portal da transparência e diário oficial. Também foram aprovadas mais de 25 leis municipais dispendo sobre a transparência na transição municipal.

## • COM SALÁRIOS ATRASADOS NÃO TEM FESTA

Ação do MPE e MP de Contas proibiu que os municípios que estivessem com salários do funcionalismo em atraso realizassem eventos festivos. Às vésperas do carnaval, 59 municípios estavam nessa situação. O MPE e MP de Contas representaram ao TCE, que editou instrução normativa fixando a vedação. O governo do estado também editou portaria impossibilitando a realização de convênio com quem estivesse em atraso.

## • CIDADÃO CONSCIENTE - GESTÃO TRANSPARENTE

Esta ação conjunta do MPE e do TCE tem como objetivo combater os acúmulos indevidos de cargos e a existência dos famigerados “funcionários fantasmas”. O projeto nasceu em 2017, com as Promotorias de Defesa da Probidade de Açailândia e Imperatriz, que efetuaram o cruzamento das folhas de pagamentos dos 14 municípios que integram a Região Tocantina. Posteriormente, com auxílio técnico do TCU, o TCE desenvolveu sistema que permite fazer o cruzamento em tempo real das folhas dos 217 municípios maranhenses com a folha do estado do Maranhão. No último levantamento, realizado no primeiro semestre de 2019, foram detectados mais de 35.000 vínculos suspeitos. A ação trabalha com a perspectiva de preservar para cofres públicos o montante aproximado de 300 milhões de reais. Somente o município de Imperatriz/MA economizará, no ano de 2019, mais de 5 milhões de reais.

## • AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

No dia 20 de novembro de 2015, a CGU apresentou o resultado da segunda edição da Escala Brasil Transparente (EBT) 2.0. A pesquisa analisou a situação de 1.613 entes federativos. Dentre eles, estavam todos os estados e suas respectivas capitais, os entes já avaliados na primeira edição da escala, além de novos municípios selecionados por meio de amostra probabilística definida por sorteio

eletrônico. Vale destacar que, do total de municípios desta edição, 105 demonstraram interesse voluntário em ser avaliados pela Controladoria. No Maranhão, a CGU avaliou 65 municípios e os outros órgãos da Rede de Controle (MPE e TCE), os demais (152), utilizando-se dos mesmos parâmetros.

A coleta de dados foi coordenada pela CGU e o levantamento de informações contou, ainda, com a participação de auditores do TCE e do MPE. O trabalho minucioso aferiu a aderência aos arts. 48, 48-A e 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e constatou que 180 municípios, ou 82% do total, não cumpriam os requisitos previstos e não alimentavam seus portais da transparência na forma da legislação.

Os levantamentos realizados para testar a transparência passiva revelaram que apenas três cidades do estado do Maranhão regulamentaram o direito de acesso à informação, o que perfaz apenas 1,38% dos municípios, conforme revelou a Nota Técnica 15, de 7 de janeiro de 2016. Frise-se que os dados da EBT 2.0 foram coletados nos meses de outubro a dezembro de 2015 e consistiram em duas etapas: consultas aos portais da transparência e envio de pedidos de acesso à informação ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SICs), respectivamente. Os resultados apontaram que apenas 37 municípios, ou 17,05% do total, cumpriam os requisitos previstos na LRF e alimentavam seus portais da transparência na forma da legislação vigente. Por seu turno, não obedeciam à Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009) 180 municípios, o que totalizava 82,95% do total do estado do Maranhão, apontou o estudo. Além da falha na alimentação dos portais pela maioria dos municípios, 67 cidades do Maranhão (30,88%) sequer possuíam sítio eletrônico. Atualmente, a análise dos portais é feita pelo MPE, por meio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Probidade, e pelo TCE.

## • COMEMORAÇÃO DO DIA INTERNACIONAL CONTRA A CORRUPÇÃO/EVENTOS ESPORTIVOS

Desde 2010, a Rede de Controle celebra anualmente o Dia Internacional Contra a Corrupção, no dia 9 de dezembro. A data foi escolhida em convenção internacional na cidade de Mérida (México) e é lembrada em todos os países. No Maranhão, a programação foi variada:

2010 - Mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2011 - Mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2012 - Corrida em parceria com o Serviço Social do Comércio (Sesc);

2013 - Lançamento de um selo comemorativo nos Correios e mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2014 - Palestra no TCE-MA e mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2015 - I Seminário Municipal de Transparência e Combate à Corrupção e mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2016 - Mobilização popular na Praça Deodoro, com show artístico;

2017 - Corrida contra a corrupção na Av. Litorânea, com mais de 500 participantes; e

2018 - Passeio ciclístico;

2019 - Evento da Faculdade de Negócios (Faene) com os universitários – 1º Ciclo de Debates Acadêmicos Contra a Corrupção (nos dias 11 e 28/11/2019);

2019 – Premiação de alunos vencedores de Concurso de Desenho e Redação da CGU (São José de Ribamar – 3/12/2019; e Presidente Dutra – 6/12/2019);

2019 - Caminhada Contra a Corrupção (8/12/2019) no Parque do Rangedor.

tempestiva e, de preferência, proativamente a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

#### • RECOMENDAÇÕES

Foram expedidas recomendações conjuntas a todos os prefeitos municipais versando sobre a necessidade de criação das procuradorias municipais e do controle interno.

#### • PREMIAÇÕES

O Projeto O Dinheiro do Fundef é da Educação ficou em primeiro lugar no Prêmio CNMP 2018, na categoria Redução da Corrupção. Também recebeu premiação da Associação Nacional do Ministério Público de Contas. O Projeto A Cidade não Pode Parar ficou em primeiro lugar no prêmio CNMP 2019, na categoria Redução da Corrupção, e o projeto Cidadão Consciente: gestão transparente ficou em segundo lugar.

E, assim, meus amigos e amigas, a Rede de Controle do MA continuará a semear a esperança de que dias melhores sempre virão, orientando a população sobre a necessidade de criarmos consciência de que nós, cidadãos que moramos nas cidades, somos os melhores fiscais.

Temos que ser a linha de frente contra os malfeitos, exercendo o poder que o controle social disponibiliza e acionando a sociedade civil organizada, as assembleias legislativas, as câmaras de vereadores, os promotores das comarcas e os órgãos de controle para que cumpram sua missão de fiscalizar