

Saulo de Oliveira Nonato

**Execução orçamentária e *accountability* na gestão de
despesas sigilosas da União**

Brasília – DF

Março/2018

Execução orçamentária e *accountability* na gestão de despesas sigilosas da União

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Saulo de Oliveira Nonato

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

Brasília - DF

2018

Execução orçamentária e *accountability* na gestão de despesas sigilosas da União

Autor: Saulo de Oliveira Nonato

Instituição: Escola Nacional de
Administração Pública (ENAP)

Palavras chave: Transparência na gestão fiscal; Despesas sigilosas; *Accountability*

Resumo analítico: este estudo objetiva analisar como ocorre a compatibilização entre a gestão orçamentária de recursos sigilosos e os aspectos de *accountability* dos atos de governo. Trata-se de uma pesquisa descritiva que levantou as normas gerais afetas ao assunto e, a partir de dados ostensivos publicados em sítios do governo federal, detalhou o perfil das despesas sigilosas da União. Entrevistas com agentes de controle foram realizadas com a intenção de observar aspectos de *accountability* na gestão desses recursos e verificar a suficiência e adequação dos normativos atualmente vigentes. A conclusão a que se chega é de que o dilema gerado pelo conflito entre o sigilo e a transparência na execução orçamentária é relativizado pela atuação do controle externo e das unidades de controle interno, bem como pela publicação de dados a posteriori, na *internet*.

Introdução

A legislação vigente, em especial a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso e em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Entretanto, no espectro de atos de gestão dos governos, há determinados gastos que têm recebido tratamento especial na divulgação, não sendo passíveis de serem ostensivos e facilmente identificados, tendo-se como justificativa o risco de comprometimento da soberania do País.

Analisar como ocorre a compatibilização entre a gestão orçamentária de recursos sigilosos e os princípios da transparência, *accountability* e controle dos atos de governo é o objetivo geral deste artigo, que trará um levantamento dos normativos que regem a matéria, além de detalhar, no âmbito dos órgãos orçamentários da União, as formas de utilização de recursos executados de maneira sigilosa, considerando as classificações orçamentárias das despesas. O trabalho trará também a ótica de representantes de órgãos de controle interno e externo sobre o assunto.

Justifica-se a necessidade do estudo pela pouca discussão que há sobre as situações que exigem tratamento diferenciado na divulgação dos dados orçamentários: casos em que o sigilo é imprescindível para a segurança do Estado e da sociedade. Percebe-se, ainda, que as matérias jornalísticas tratam do assunto sem aprofundar as situações existentes, muitas vezes considerando, de forma generalizada, as despesas sigilosas como sendo abusivas e isentas de qualquer tipo de controle. Assim, o dilema gerado pelo conflito entre o sigilo e a transparência na execução orçamentária necessita de debate mais intenso.

Trata-se de pesquisa descritiva, que detalhará as características da utilização de recursos sigilosos na União. O levantamento das informações foi realizado em sistemas e sítios eletrônicos do Governo Federal, complementado com a realização de entrevistas semi-estruturadas com seis agentes dos órgãos de controle, sendo dois do controle interno administrativo de um órgão executor de despesas sigilosas, um agente de Ciset¹, e três do Tribunal de Contas da União. A apreciação dos dados se baseou nas informações dos órgãos orçamentários da União, no período de 2012 a 2016.

¹ Controle Interno Setorial

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO SIGILO INFORMACIONAL

Dos princípios da publicidade e transparência

O princípio da publicidade está expresso, para a administração pública, no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de veículo para a transparência da atuação administrativa, instrumentalizando, de forma ampla, o controle da gestão pública pelos administrados (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

A Carta Magna, quando trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, afirma, no inciso XXXIII do art. 5º, que, excetuadas as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Tal dispositivo deixa claro que o direito à informação não é absoluto.

O Princípio da Publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei, conforme ensina Di Pietro (2005).

Entretanto, não obstante o entendimento de que a transparência dos atos praticados pelos gestores públicos é ferramenta essencial ao controle social (CAMPOS; CHAVES, 2006), a mera publicação na imprensa oficial dos atos administrativos praticados pela administração não atende completamente aos anseios da sociedade. Todo cidadão tem direito de acesso, por exemplo, ao detalhamento dos gastos do poder público financiados por meio dos tributos.

Transparência na Gestão Fiscal

Em sintonia com a necessidade da sociedade por acesso às informações de interesse geral, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), dedicou capítulo específico à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão pública.

Por essa legislação, são considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, que deverão ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dentre outros documentos, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias e as prestações de contas. (art. 48 da LRF).

A transparência dos aspectos orçamentários também será assegurada, nos termos do §1º do art. 48 da LRF, mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A LRF afirma, ainda, que os entes da federação deverão disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (art. 48, § 2º, da LRF).

A União, os estados e os municípios disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes (art. 48-A da LRF):

I – à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Com relação às contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, estas deverão ficar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49 da LRF).

Nesse contexto, com a proposta de fomentar o controle social e a participação da sociedade na fiscalização dos gastos públicos, o Poder Executivo Federal desenvolveu o Portal da Transparência, que disponibiliza aos cidadãos informações sobre a aplicação dos recursos da União. O Decreto nº 5.482/2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Internet, incumbiu o atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) da gestão do referido portal (CAMPOS. CHAVES, 2006).

Outra iniciativa governamental de divulgação de dados do orçamento é o SIGA Brasil, sistema de informações sobre orçamento público federal desenvolvido pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

Destaca-se, ainda, o Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, mantido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Com o objetivo de melhorar a experiência de consulta, a Secretaria de Orçamento Federal implantou uma nova versão da ferramenta de consulta orçamentária, de acesso livre. O novo Painel do Orçamento apresenta muitas inovações, como a resposta imediata nas consultas e exportações simples de dados orçamentários e execução, além de várias opções de campos de filtros e gráficos.

As inovações nesse sentido não param de surgir e exemplo disso é o portal Tesouro Transparente², lançado em 18 de dezembro de 2015 pela Secretaria do Tesouro Nacional, uma plataforma de fomento da transparência fiscal, que torna disponíveis à sociedade as informações que o Tesouro gerencia. Em 2017, o portal incorporou dados da gestão de custos, evidenciando com maior clareza os recursos consumidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Sigilo como exceção justificada: efeitos deletérios da transparência em situações específicas

O dilema relativo à necessidade de garantir o acesso à informação de interesse do cidadão e à obrigatoriedade de proteger a privacidade e o sigilo da informação permeia as discussões no que tange aos atos da Administração Pública.

Até 2011, com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), não havia na legislação brasileira definição objetiva e clara do que era segredo de Estado. Encontrávamos, a princípio, referência a informação sigilosa. A sua base constitucional está no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, que ressalva o direito universal de acesso à informação do Poder Público nos casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado.

Importante ressaltar, também, a literalidade do seguinte dispositivo do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Art. 176. Ressalvados os assuntos de caráter sigiloso, os órgãos do Serviço Público estão obrigados a responder às consultas feitas por qualquer cidadão, desde que relacionadas com seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), informa, no inciso III do Art. 4º, de forma contundente, que informação sigilosa é aquela sujeita temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. No seu art. 23, a Lei afirma que as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são aquelas que, se tiverem ampla divulgação, podem:

² <http://www.tesourotransparente.gov.br/>

- I - pôr em risco a defesa e a soberania do Estado ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

A LAI define, portanto, o que seria segredo de Estado. De acordo com seu art. 22, ademais, o disposto nessa Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Ao expor os casos em que o sigilo deverá existir, a Lei também afirma ser dever do Estado restringir o acesso e a divulgação de informações classificadas como sigilosas, produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção e controle. Assim, o conhecimento da informação classificada como sigilosa ficará restrito a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei a também terem acesso.

Destaca-se, ainda, que o sigilo se faz necessário em situações que ultrapassam os casos de segredo de Estado. A LAI, em seu art. 31, também determina que seja protegida a informação pessoal, devendo o Poder Público tratá-la com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. No entanto, a proteção às informações pessoais é a concretização do direito fundamental à privacidade, e não do direito à segurança. Portanto, não há que se falar, aqui, de segredo de Estado (CONDEIXA, 2015).

Percebe-se, então, que o sigilo de certas informações da Administração Pública pode decorrer de duas situações: da proteção à intimidade individual ou da segurança da sociedade e do Estado. No primeiro caso, não há que se falar em segredo de Estado, embora também haja dever de sigilo por parte dos servidores públicos, pois se trata daquilo que a Lei de Acesso à Informação designou como informação pessoal. A segunda hipótese está diretamente relacionada à segurança da sociedade e do Estado, sendo que a sua simples exposição já configura dano às instituições nacionais (CONDEIXA, 2015).

Compatibilização entre *accountability* e a gestão de atos sigilosos

No meio acadêmico, a palavra *accountability* tem sido comumente traduzida como "responsabilização". Pinho e Sacramento (2009), ao buscarem o conceito e a tradução da palavra inglesa *accountability* em dicionários, observou que o seu significado está relacionado a: 1) responsabilidade (objetiva e subjetiva); 2) controle; 3) transparência; 4) obrigação de prestação de contas; 5) justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas; e 6) premiação e/ou castigo.

Nesse contexto, importante saber que, em que pese não haver tradução definitiva para o português, considera-se que:

Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO; SACRAMENTO, 2009)

Sobre a realização de atividades de controle, incluindo a obrigação de prestar contas e a responsabilização de agentes públicos que realizem atos de gestão dos valores públicos, convém destacar o papel realizado pelo controle externo, na figura do Tribunal de Contas da União (TCU), e do sistema federal de controle interno.

Tanto o controle externo, quanto as unidades de controle interno da União, gozam de prerrogativas que permitem acesso a todas as informações consideradas necessárias para formação de opinião dos profissionais. Desta forma, não há exceção constitucional ou legal que restrinja o acesso do controle, inclusive nos casos em que o sigilo é fundamental na execução orçamentária.

No âmbito dos trabalhos do Tribunal de Contas da União, a Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, afirma que ao servidor credenciado para desempenhar funções de auditoria são asseguradas as seguintes prerrogativas: 1) livre ingresso em unidades sujeitas à jurisdição do Tribunal; 2) acesso a todos os documentos e informações necessários à realização dos trabalhos; e 3) competência para requerer as informações e documentos necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado por sua chefia imediata.

O sistema de controle interno, por sua vez, também deve ter livre acesso a todas as dependências da unidade auditada, assim como a seus servidores ou empregados, informações, processos, bancos de dados e sistemas, conforme determinação exposta no *Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal*.

Outro fator de relevante destaque sobre o tema é a possibilidade de as despesas sigilosas serem controladas e os agentes públicos responsabilizados pela sua utilização. Salienta-se que os órgãos do Estado, incumbidos da fiscalização da aplicação dos recursos públicos confidenciais, como o TCU, têm, por lei, acesso a elas, mas devem dispensar-lhes o mesmo tratamento quanto ao sigilo. Não podem divulgá-las ou torná-las ostensivas, a não ser com a anuência do órgão que

as tenha classificado, se a classificação estiver de acordo com a lei. No âmbito do TCU, o tratamento da matéria está previsto no art. 158 do Regimento Interno, segundo o qual “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa” (DE MATOS, 2008).

O *Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal*, aprovado pela Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, considera o sigilo profissional como princípio essencial dos trabalhos dos auditores:

O auditor deve manter sigilo e agir com cuidado em relação a dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções. Ao longo da execução dos trabalhos, o sigilo deve ser mantido mesmo que as informações não estejam diretamente relacionadas ao escopo do trabalho.

Além disso, o documento afirma que as políticas de concessão de acesso aos papéis de trabalho de auditoria devem considerar a necessidade de manutenção do sigilo das informações, de acordo com os preceitos legais. Antes da publicação do relatório, a unidade auditada deve ser consultada sobre a existência de informação sigilosa tratada na comunicação final dos resultados, sempre considerando os requisitos legais em vigor.

O *Referencial* ainda diz que, se os trabalhos forem realizados sob sigilo de justiça ou envolverem informações sigilosas, “podem ser estabelecidas restrições sobre divulgação de informações relativas ao trabalho, tanto na interlocução com a Unidade Auditada quanto na comunicação e na publicação dos resultados”.

Assim conclui-se que o sistema de controle na União está autorizado a auditar, controlar e fiscalizar os gestores de despesas sigilosas, contribuindo de forma significativa para o avanço da *accountability* na administração pública federal, em que pese o cuidado especial que se deve ter no trato dessas informações.

Com relação aos atos de transparência, também fundamentais no fomento da *accountability*, os próximos tópicos deste trabalho mostrarão que parte das informações da execução orçamentária sigilosa pode ser obtida em sítios da *internet* administrados por órgãos do governo.

Deve-se considerar, entretanto, as imposições legais que restringem a divulgação dos dados orçamentários, como no caso da Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e expressamente afirma que

Art. 9º Os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato.

[...]

§ 2º A obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso.

Esse dispositivo legal representa uma alternativa encontrada pelo legislador para conciliar as necessidades de sigilo com aspectos da *accountability* e transparência, por meio da publicação das informações em extrato, ou seja, independente de os recursos serem ostensivos ou sigilosos, no caso em epígrafe, a divulgação ocorrerá, mas de maneira resumida.

SIGILO DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: A SITUAÇÃO VIGENTE NA UNIÃO

Aspectos normativos relacionados aos Gastos Sigilosos

A legislação federal que trata da utilização de recursos públicos de maneira sigilosa, em que pese limitar-se a poucos dispositivos, autoriza expressamente essa modalidade de gasto no Estado brasileiro.

Um dos principais dispositivos que tratam sobre o tema remonta ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Art. 86. A movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente e nesse caráter serão tomadas as contas dos responsáveis.

Durante o regime militar, os gastos sigilosos eram justificados por motivos de segurança nacional e estavam acobertadas por esse critério algumas despesas das áreas de segurança, de inteligência e outras que os gestores achassem por bem classificar como sigilosas. As unidades orçamentárias federais, no entanto, com fundamento no art. 86 do Decreto-lei n.º 200/1967, simplesmente excluía do orçamento as importâncias a serem aplicadas nas condições de sigilo, em lugar de proteger da publicidade apenas a movimentação dos créditos. Assim, o Congresso Nacional, que tem como uma de suas funções primordiais a votação do orçamento e a fiscalização dos gastos do governo, não autorizava dotações orçamentárias para esse tipo de despesa, pois tudo o que era aprovado estava englobado no orçamento como despesas não sigilosas (DE MATOS, 2008).

Importante alteração do paradigma ocorreu por intermédio da Decisão n.º 52, de 25 de março de 1992, do TCU, que recomendou ao então Departamento de Orçamentos da União que criasse item específico para a classificação orçamentária desse tipo de despesa. Atualmente, a autorização para a classificação de despesas sigilosas é, portanto, dada pelo Congresso Nacional ao aprovar o orçamento. Por isso, não há que se falar mais em despesas sigilosas sem que o Parlamento as autorize (DE MATOS, 2008).

O Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986, em dois momentos trata do assunto. O § 4º do art. 33 dispensa a obrigatoriedade de publicação de contratos, convênios, acordos ou ajustes, em extrato, no Diário Oficial da União, quando se tratar de despesa realizada em caráter sigiloso. Na seção em que trata do pagamento de despesas por meio de Suprimento de Fundos, conceituadas como aquelas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, o citado Decreto autoriza o gasto quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento.

Cita-se, ainda, que todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias publicadas desde 1993 têm vedado expressamente a destinação de recursos para ações de caráter sigiloso, ressalvando as ações que forem realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado e que tenham como pré-condição o sigilo.

A transparência das despesas sigilosas: Detalhamento dos gastos sob sigilo

No que tange à identificação das características dos gastos sigilosos no âmbito da Administração Pública Federal, percebe-se que não há um padrão de utilização desses recursos entre os órgãos orçamentários federais. Sem a pretensão de esgotar as possibilidades que porventura possam existir de sigilo na execução de despesas, este trabalho apresenta, a seguir, os três critérios mais comumente utilizados para classificar gastos como sigilosos, considerando as informações publicadas no Portal da Transparência do Governo Federal e no SIGA Brasil: 1) classificação pela Natureza de Despesa Detalhada (NDD); 2) classificação pela Ação Orçamentária; e 3) dados registrados como “Informações protegidas por sigilo” no Portal de Transparência do Governo Federal.

1º Critério: Classificação pela Natureza de Despesa Detalhada (NDD)

A classificação segundo a natureza da despesa está organizada por categoria econômica, grupos, modalidades de aplicação e elementos (GIACOMONI, 2012). Para fins de identificação do sigilo na execução orçamentária, considera-se, ainda, o detalhamento do subelemento de despesa, formando assim o que se denomina de Natureza de Despesa Detalhada. Para o escopo deste trabalho, utilizou-se apenas as NDD da modalidade de aplicação 90, que agrega as despesas de aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes do orçamento fiscal ou da seguridade social, no âmbito da mesma esfera de governo (MTO 2018, 2017). São seis as NDD identificadas como

sigilosas, conforme lista disponibilizada na transação >CONNATDOF do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI):

- 3390.30.52 - Material de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com material de consumo.
- 3390.36.24 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de pessoas físicas.
- 3390.39.42 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de pessoas jurídicas.
- 3390.33.11 – Serviços de Transporte de Caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com serviços de transportes, como a aquisição de passagens.
- 3390.14.18 - Diárias de caráter Secreto ou Reservado: despesa corrente com pagamento de diárias.
- 4490.52.49 - Equipamento e Material Sigiloso e Reservado: despesa de capital com aquisição de material permanente.

A nomenclatura das NDD remete ao que está exposto na LAI, que preceitua que a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, em razão de sua “imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado”, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. Tais classificações são chamadas de graus de sigilo.

Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

Abaixo segue quadro com os prazos máximos de restrição de acesso à informação, bem como a competência para classificação das informações sigilosas:

TABELA 1 - Prazos e competências para classificação de informações com grau de sigilo

Grau de Sigilo	Prazos máximos de restrição de acesso à informação (§ 1º, art. 24 da LAI)	Competência para classificação das informações sigilosas
Ultrassegredo	25 (vinte e cinco) anos	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior. Pode ser delegada a agente público, vedada a subdelegação. (inciso I, art. 27 da LAI)
Secreto	15 (quinze) anos	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; e dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Pode ser delegada a agente público, vedada a subdelegação. (inciso II, art. 27 da LAI)
Reservado	5 (cinco) anos.	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e de autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade. (inciso III, art. 27 da LAI)

FONTE: Elaborado pelo autor.

Comparando-se as nomenclaturas das naturezas de despesa com os graus de sigilo expostos na LAI, percebe-se que uma mesma classificação orçamentária é considerada secreta ou reservada, como no caso da natureza 3390.39.42 - Serviços de Caráter **Secreto** ou **Reservado**. Tal fato pode comprometer a realização de um controle diferenciado por graus dos dados classificados, que se distinguem tanto com relação ao prazo de restrição de acesso, quanto pela competência da autoridade que classifica as informações.

Observa-se ainda que a denominação “Equipamento e Material Sigiloso e Reservado” da NDD 4490.52.49 está errada, pois “sigiloso” é gênero do qual “reservado” é espécie.

A tabela abaixo detalha as despesas liquidadas por NDD no período de 2012 a 2016. No período sob análise não houve execução na NDD 3390.14.18 – Diárias. Ressalta-se que todas as tabelas deste trabalho consideraram os montantes de despesas liquidadas, ou seja, expõem o

estágio da despesa em que se reconhece a obrigação de pagamento, após cumprimento das obrigações pelos credores.

TABELA 2 – Despesas liquidadas sigilosas por NDD

Natureza de Despesa		2012	2013	2014	2015	2016	R\$
3390394 2	Serviços de caráter secreto ou reservado - PJ	16.103.908,93	19.770.784,14	15.341.157,93	15.927.704,26	16.493.177,56	
3390362 4	Serviços de caráter secreto ou reservado - PF	3.537.090,23	6.090.163,71	7.679.764,25	8.326.168,91	7.519.388,51	
3390305 2	Material de caráter secreto ou reservado	2.540.039,87	1.016.332,77	967.608,17	819.676,40	927.915,63	
4490524 9	Equipamento e material sigiloso e reservado	115.861,10	186.406,15	84.246,14	99.010,47	136.023,64	
3390331 1	Serv. transporte caráter secreto ou reservado	-	-	-	726,01	90.963,05	
Totais		22.296.900,13	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.167.468,39	

FONTE: SIGA Brasil (Painel Especialista, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), acessado em 12/09/2017.

No período de análise, percebe-se que a maior parte dos recursos foi utilizada para pagamento de prestadores de serviços. Em 2016, as despesas realizadas com serviços realizados por pessoas jurídicas representaram 66% do montante total, enquanto os gastos com pessoas físicas prestadoras de serviços representava 30%.

A tabela 3 detalha os principais órgãos orçamentários que executam despesas utilizando as NDD sigilosas. Importante lembrar que um órgão orçamentário, que também pode ser chamado de órgão superior, não necessariamente corresponde a uma estrutura administrativa, podendo se constituir, por exemplo, como um fundo.

TABELA 3- Despesas liquidadas sigilosas por Órgão Orçamentário

Órgão	2012	2013	2014	2015	2016	R\$
Departamento de Polícia Federal	15,00	8.156.554,24	9.251.297,14	10.097.951,41	9.025.041,31	
Presidência da República	10.407.870,24	11.686.018,69	8.202.931,03	8.220.755,74	8.038.251,82	
Comando do Exército	3.826.653,26	2.550.075,00	1.339.901,49	818.739,13	3.133.100,51	
Ministério da Defesa	168.569,40	2.003.639,57	1.926.892,99	1.104.095,00	3.132.496,58	
Ministério da Integração Nacional	-	-	148.048,17	311.000,00	653.000,00	
Justiça Eleitoral	-	-	10.000,00	-	543.000,00	

Órgão	2012	2013	2014	2015	2016
Ministério da Justiça e Segurança Pública	-	32.314,58	2.555.046,29	-	191.822,02
Comando da Marinha	718.278,02	234.000,00	244.850,30	195.000,00	145.659,90
Comando da Aeronáutica	147.995,76	108.418,88	193.430,43	176.100,00	139.192,52
Ministério da Fazenda	141.211,33	232.734,51	109.931,50	82.747,26	81.933,41
Fundo Constitucional do Distrito Federal	71.450,00	68.130,00	58.700,00	35.650,00	39.900,00
Comando da Marinha - Fundo Naval	3.039,60	80,00	-	50.000,00	38.788,40
Fundo p/Apar. e Operac. Ativ. Fim. da Pol. Federal	5.150.887,50	-	-	-	-
Casa da Moeda do Brasil - Cmb	-	-	-	3.800.000,00	-
Minist. do Planejamento, Desenvol. e Gestão	-	1.987.241,83	-	-	-
Centro Nac. de Tecn. Eletrônica Avançada S/A	1.659.804,81	-	-	-	-
Fundo do Exército	74,98	-	3.310,00	250.000,00	-
Outros Órgãos Orçamentários	1.050,23	4.479,47	28.437,15	31.247,51	5.281,92
Totais	22.296.900,13	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.167.468,39

FONTE: SIGA Brasil (Painel Especialista, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), acessado em 12/09/2017.

Depreende-se da Tabela 3 que, no período analisado, 45 órgãos orçamentários utilizaram a classificação de despesa sigilosa em suas execuções orçamentárias. Entre os omitidos na tabela (agrupados no item: Outros Órgãos Orçamentários), estão o Ministério das Relações Exteriores, o Fundo Aeronáutico, o Fundo da Defesa da Economia Cafeeira, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho e outros cuja soma representa perceptual pouco significativo para a análise (0,005% em 2012; 0,017% em 2013; 0,118% em 2016; 0,124% em 2015; e 0,021% em 2016).

Na série analisada, percebe-se que os órgãos que mais utilizaram recursos sigilosos foram os relacionados à Presidência da República, defesa e segurança nacional. Convém destacar que, neste período, aconteceram eventos internacionais de grande relevância no Brasil, que contribuíram para a execução sigilosa de despesas, como a Jornada Mundial da Juventude e a Copa

das Confederações da FIFA em 2013, Copa do Mundo FIFA e eleições federais e estaduais em 2014, os Jogos Olímpicos/Paralímpicos e as eleições municipais em 2016. De acordo com dois agentes públicos entrevistados, que trabalham em um órgão envolvido na execução dessas despesas, gastos expressivos foram realizados para identificação e neutralização de ameaças internas e externas que pudessem comprometer a segurança dos grandes eventos citados.

Outra informação relevante é observar quais funções orçamentárias utilizam recursos sigilosos, considerando a NDD. De acordo com glossário do Portal do Orçamento do Senado Federal³, a função é entendida como o “maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”.

TABELA 4 – Despesas sigilosas liquidadas por Função

		R\$				
Função	2012	2013	2014	2015	2016	
06	Segurança Publica	15.558.772,74	19.874.887,51	20.157.326,63	18.629.707,15	17.908.115,15
05	Defesa Nacional	5.005.822,35	4.898.213,45	3.727.095,21	2.593.934,13	6.589.237,91
02	Judiciária	390,00	78,00	10.028,00	300,00	543.358,00
04	Administração	-	2.220.576,24	109.931,50	82.747,26	82.273,41
28	Encargos Especiais	71.450,00	68.130,00	58.700,00	35.650,00	39.900,00
11	Trabalho	-	-	-	-	3.800,00
07	Relações Exteriores	-	141,57	66,23	3.768,25	490,06
20	Agricultura	-	-	-	16.612,86	250,00
22	Industria	-	-	-	3.800.000,00	43,86
19	Ciência e Tecnologia	1.660.129,91	-	-	-	-
12	Educação	335,13	800,00	9.392,00	270,00	-
21	Organização Agrária	-	-	-	10.106,40	-
14	Direitos da Cidadania	-	800,00	-	-	-
15	Urbanismo	-	-	200,00	-	-
03	Essencial a Justiça	-	-	-	190,00	-
18	Gestão Ambiental	-	60,00	16,50	-	-
13	Cultura	-	-	20,42	-	-
Totais		22.296.900,13	27.063.686,77	24.072.776,49	25.173.286,05	25.167.468,39

FONTE: SIGA Brasil (Painel Especialista, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), acessado em 12/09/2017.

Por este levantamento, é possível verificar se as funções utilizadas na execução de recursos sigilosos guardam coerência com o art. 23 da LAI, mostrado a seguir, que elenca as informações que, como regra, terão acesso restrito.

³ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>, acessado em 15/09/2017.

TABELA 5 – Aplicabilidade da LAI às funções que utilizam recursos sigilosos

Função	Incisos do art. 23
Segurança Pública	III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.
Defesa Nacional	I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.
Indústria	Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.
Ciência e Tecnologia	VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
Relações Exteriores	II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

FONTE: Elaborado pelo autor.

As demais funções constantes da Tabela 4 que não estão relacionadas de forma direta ao exposto na Tabela 5 podem se enquadrar na hipótese do art. 22 da LAI: “o disposto nessa Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça...”.

2º Critério: Classificação pela Ação Orçamentária

De acordo com o glossário do Orçamento da União, disponibilizado no sítio do Senado Federal, Ação Orçamentária é o projeto, a atividade ou a operação especial em que um programa está detalhado e faz parte da classificação funcional-programática da despesa.

São duas as ações em que a denominação expõe a necessidade de sigilo: 2866 – Ações de Caráter Sigiloso e a 2720 - Ações de Caráter Sigiloso na Área de Segurança Pública (utilizada até o exercício de 2012).

Em que pese não possuir em sua denominação referência à necessidade de sigilo, a ação orçamentária 2684 – Ações de Inteligência – e a ação 214A – Ações de Inteligência Voltadas a Realização de Grandes Eventos – possuem características semelhantes às duas ações já expostas. A identificação delas como sigilosas não acontece de forma imediata, como nos outros dois casos.

Essa informação apenas foi confirmada em contato com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), via sistema eletrônico do serviço ao cidadão (e-sic)⁴.

As 4 ações são consideradas atividades, ou seja, são instrumentos de programação para alcançar o objetivo de determinado programa, envolvendo operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação governamental (GIACOMONI, 2012).

Outra característica que chama a atenção é que as ações analisadas, apesar de sigilosas, estão expressas nas Leis Orçamentárias Anuais do período analisado, sendo aprovadas pelo Congresso Nacional e disponíveis a qualquer pessoa pela rede mundial de computadores.

Algumas informações também podem ser identificadas pelo Portal Transparência do poder executivo federal⁵, plataforma gerida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Qualquer pessoa pode acessar, por exemplo, o total executado por ação em determinado exercício financeiro, mas as especificidades da execução orçamentária estão protegidas por sigilo, em que pese ser possível identificar o favorecido dos recursos da ação sigilosa em certas situações. Como exemplo, a tela abaixo mostra que a maior parte do valor executado na Ação 2866 está protegida por sigilo em 2016, mas é possível observar dados ostensivos, como o nome do favorecido do pagamento:

GASTOS DIRETOS POR AÇÃO		
Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2016 - Aplicações Diretas:		R\$ 1.654.605.140.426,88
Ação 2866 - Ações de Caráter Sigiloso:		R\$ 9.329.032,55
Selecione o(a) "Favorecido" para obter o detalhamento do valor		Caso queira outra classificação, clique no título da coluna correspondente
CPF/CNPJ/Outros	Favorecido [Nome Fantasia]	Total no Ano (R\$)
Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.		8.863.282,67
***.932.401-**	ADALBERTO SANCHEZ Y SANCHES	28.000,00
***.628.287-**	ALEXANDRE PERES TEIXEIRA	7.332,05
***.841.537-**	ALEXANDRE ROSA GOMES DE ARAUJO	496,85
***.228.737-**	ALLAN DE ASSIS CHEVE COSTA	8.000,00
***.061.517-**	ALVARO GONCALVES WANDERLEY	19.472,25
00.000.000/0001-91	BANCO DO BRASIL SA [DIRECAO GERAL]	14.888,07
32.915.969/0001-89	BARROS AUTOMOVEIS LTDA - EPP [BARROS AUTOMOVEIS]	291,56
***.265.054-**	CARLOS HENRIQUE SILVA ARAUJO	8.000,00
***.030.362-**	CARLOS RODRIGO DA SILVA BALADA	8.000,00
***.632.607-**	CRISTIANE GASPAR DE SANT ANNA	8.000,00
***.109.183-**	DIEGO ALENCAR AJUKAS	7.500,00
***.288.201-**	DINO CORREA ANDRADE	8.000,00
***.764.968-**	DIOGO DA SILVA SOARES	8.000,00
***.677.607-**	ELIAS RODRIGUES MARTINS FILHO	2.002,65

FIGURA 1 - Dados ostensivos da ação sigilosa no Portal transparência

FONTE: Portal da Transparência - *Print* em 20/09/2017. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasPesquisaAcaoFavorecido.asp?Ano=2016&codigoAcao=2866&codigoFuncao=05>

⁴ Protocolo 03950.002750/2017-21, aberto no dia 08/09/2017 e respondido no dia 18/09/2017.

⁵ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, acessado em 1/10/2017.

Observa-se que há uma possível incongruência na classificação dos dados da Figura 1, uma vez que, se o dado é considerado sigiloso, não deveria estar disponível de forma ostensiva para acesso de qualquer pessoa. Tendo em vista a necessidade de proteção de algumas informações, consideradas estratégicas para manutenção da defesa do Estado e da sociedade, conforme mandamentos legais, parece ser de extrema preocupação o fato de, por exemplo, nome de pessoas e empresas estarem disponíveis no Portal da Transparência.

Para aprofundamento da análise, cabe expor o montante liquidado em cada uma das referidas ações:

TABELA 6 – Despesas sigilosas liquidadas por Ação Orçamentária

		R\$				
Ação Orçamentária		2012	2013	2014	2015	2016
2684	Ações de Inteligência	11.197.914,78	42.468.609,51	40.111.984,96	37.331.874,81	36.511.821,15
214A	Ações de Inteligência Voltadas a Realiz. de Grand. Eventos	-	-	-	6.424.196,05	13.988.404,31
2866	Ações de Caráter Sigiloso	5.307.804,89	7.677.959,23	6.416.379,00	5.460.103,31	6.340.145,79
2720	Ações de Caráter Sigiloso na Área de Seg. Pública	10.938.695,95	-	-	-	-
Totais		27.444.415,62	50.146.568,74	46.528.363,96	49.216.174,17	56.840.371,25

FONTE: SIGA Brasil (Painel Especialista, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), acessado em 15/09/2017.

Ao contrário do que seria lógico pensar, as naturezas de despesas utilizadas nessas ações orçamentárias não são apenas aquelas elencadas no 1º critério. Considerando as ações em conjunto, as despesas foram executadas em 172 naturezas de despesas detalhadas diferentes, sendo que em apenas quatro delas havia a classificação sigilosa na sua denominação (3390.39.42; 339036.24; 3390.30.52; e 44905249). A tabela abaixo exemplifica essa questão:

TABELA 7 – Despesas sigilosas liquidadas por natureza de despesa nas Ações 2866, 2720, 2684 e 214A

		R\$				
Natureza de Despesa Detalhada		2012	2013	2014	2015	2016
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	12.033.982,38	13.414.126,35	9.598.633,07	9.271.768,86	9.579.244,27
33903978	Limpeza e Conservação	25.668,50	4.618.042,70	5.289.310,83	6.404.765,70	7.476.263,16
33903977	Vigilância Ostensiva/Monitorada/Rastreamento	3.475,00	4.502.753,03	5.332.247,69	6.039.776,44	6.845.144,99
44903993	Aquisição de Software	359.610,31	1.221.076,00	2.234.194,70	5.465.009,91	2.586.618,05
-	Outras NDD	1.971.478,97	6.528.472,73	6.074.412,16	4.943.552,41	4.924.816,57

Natureza de Despesa Detalhada	2012	2013	2014	2015	2016
33903943 Serviços de Energia Elétrica	34.294,23	1.955.896,79	1.771.755,79	2.545.615,78	2.709.251,29
33903916 Manutenção E Conserv. de Bens Imóveis	226.492,48	1.780.315,30	1.232.381,71	2.221.040,15	1.748.693,11
33903997 Comunicação de Dados	23.492,33	577.053,16	2.289.271,13	2.091.452,81	2.272.382,79
33903910 Locação de Imóveis	-	697.117,54	1.264.935,55	1.396.982,21	1.334.860,61
33901414 Diárias no País	6.252.369,13	1.610.078,55	1.404.755,02	1.022.501,53	7.436.916,81
33903301 Passagens Para o País	645.017,57	1.116.144,97	1.394.982,50	1.005.793,54	1.491.162,01
33903902 Condomínios	-	865.087,08	899.015,05	957.664,80	1.067.185,22
44905235 Equipamentos de Processamento de Dados	122.298,19	1.736.550,84	171.195,65	785.329,97	1.383.900,31
33903908 Manutenção de Software	7.950,00	61.270,00	625.177,14	701.974,43	452.520,60
33903958 Serviços de Telecomunicações	73.461,24	2.866.192,31	696.189,11	532.467,59	346.985,62
33903919 Manutenção e Conserv. de Veículos	221.066,01	172.669,17	195.764,78	499.631,94	598.624,50
33903983 Serviços de Cópia e Reprodução de Documentos	626,60	504.516,77	63.839,39	465.609,74	438.373,60
33903944 Serviços de Água e Esgoto	-	337.704,50	355.989,79	414.624,53	426.074,12
33903606 Serviços Técnicos Profissionais	-	658.090,00	442.660,00	397.940,00	216.650,00
33903957 Serviços Técnicos Profissionais de T.I.	-	690.588,50	369.600,00	370.600,00	364.596,58
33901514 Diárias no País	297.786,48	861.121,55	360.895,55	335.401,30	526.775,86
33903302 Passagens para o Exterior	109.770,05	232.461,42	476.993,11	319.606,46	314.055,42
33901416 Diárias no Exterior	356.047,57	186.571,36	296.013,12	277.599,32	267.473,90
33903917 Manut. e Conserv. de Maquinas e Equipamentos	14.742,68	536.081,22	434.332,64	236.517,86	158.179,12
44905242 Mobiliário em Geral	469.842,02	176.570,09	151.603,57	221.437,90	215.824,75
33909303 Ajuda de Custo - Pessoal Civil	-	988.005,59	1.067.557,01	219.408,99	1.616.297,99
33903052 Material de Caráter Secreto ou Reservado	821.445,06	34.000,00	98.000,00	42.100,00	41.500,00
44905249 Equipamento e material sigiloso e reservado	99.186,59	311,22	700,00	30.000,00	-
33903624 Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	3.274.312,23	-	-	-	-
44905252 Veículos De Tração Mecânica	-	1.217.700,00	1.935.957,90	-	-
Total	27.444.415,62	50.146.568,74	46.528.363,96	49.216.174,17	56.840.371,25

Fonte: SIGA Brasil (Painel Especialista, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>), acessado em 15/09/2017.

3º Critério: Dados registrados como “Informações protegidas por sigilo”, no Portal de Transparência do Governo Federal

A terceira forma de se visualizar os recursos públicos executados de maneira sigilosa é por intermédio do Portal Transparência do poder executivo federal, que disponibiliza dados

classificados como sigilosos. Entretanto, gerar essa informação não é tarefa simples, pois os filtros de pesquisa são bastante limitados. Destaca-se, ainda, que a plataforma apenas disponibiliza informações do poder executivo federal, em que pensa haver execução sigilosa em órgãos do poder judiciário (vide o 1º critério).

Apenas se alcança o resultado pretendido de forma indireta, como, por exemplo, utilizando as “Consultas Temáticas”, marcando a opção “Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF”, por Órgão. O resultado gerado disponibiliza uma lista por “Órgão Superior”. Ao se clicar em determinado órgão, a plataforma gera uma lista com Unidades Orçamentárias (UO) vinculadas a ele. Para se ter acesso aos dados sigilosos, deve-se escolher uma UO e, em seguida, uma Unidade Gestora (UG) vinculada à UO. Somente após a execução de todos os procedimentos anteriores, o portal gerará o total de despesas sigilosas com a seguinte marcação: “Informações protegidas por sigilo, nos termos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado”, se o órgão, UO e UG utilizarem tais despesas.

Exemplo: órgão: 20000 – Presidência da República/ UO: 60101 – Gabinete da Vice-Presidência da República/ UG:110101 - Gabinete da Vice-Presidência da República. Valor gasto em 2016: R\$ 670.076,00.



FIGURA 2 – Despesas Sigilosas do Gabinete da Vice-Presidência da República

FONTE: Portal da Transparência - *Print* em 2/10/2017.

Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalCartaoOrgaoSuperior.asp?Ano=2016>

Tendo em vista a inviabilidade de ser realizar o procedimento anterior para todos os Órgãos, Unidades Orçamentárias e Unidades Gestoras do Poder Executivo Federal, solicitou-se,

via sistema eletrônico do serviço ao cidadão (e-sic)⁶, os dados por órgão superior, no período de 2012 a 2016 de todas as despesas classificadas como sigilosas no Portal da Transparência.

Em resposta encaminhada no dia 10/10/2017, a Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU, afirmou que não existe atualmente uma consulta que mostre, de forma consolidada, todos os valores marcados como sigilosos, sendo necessário, de fato, a consulta dentro de cada órgão ou UG. Contudo, repassou a orientação de que seria possível a geração da tabela a que se refere o pedido utilizando a opção “Download de Dados” do Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/>). Nessa seção, é possível baixar dados de diversos assuntos, por mês.

Ocorre que os dados são gerados de forma bruta, em planilhas eletrônicas, e contém um alto volume de documentos, que necessitaria de desenvolvimento de um sistema de análise para apurar as informações objeto deste artigo. Desta forma, optou-se por apenas registrar a existência deste 3º critério, sugerindo que futuros trabalhos analisem de forma detalhada as informações ali expostas.

VISÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE OS GASTOS SIGILOSOS

Com o objetivo de entender como os recursos públicos executados de maneira sigilosa são fiscalizados, realizou-se entrevistas com agentes da área de controle na esfera federal. Buscou-se informações com equipes de profissionais que realizam o controle externo (TCU) e interno (CISSET e controles internos administrativos), que, por questões de manutenção de sigilo, não serão identificadas neste trabalho.

Ótica do Controle Externo

De acordo com as pessoas entrevistadas, o controle dos recursos acontece na prestação de contas ordinária do órgão que utiliza o sigilo na execução orçamentária. Nesse caso, detalhes específicos de valores utilizados podem ser omitidos do Relatório de Gestão e encaminhados separadamente ao órgão de controle externo.

Entretanto, em algumas ocasiões, o Poder Legislativo utiliza a prerrogativa constitucional de solicitar ao TCU a realização de inspeções e auditorias específicas, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes da União (Inciso IV, art. 71 da Constituição Federal de 1988). Cita-se, como exemplo, o processo TC

⁶ Solicitação realizada no dia 19 de setembro de 2017 (Protocolo 00075.001187/2017-41).

016.185/2016-1, que deu origem ao Acórdão nº 1892/2016 – TCU – Plenário. Dentre outras providências, o trabalho determinou a realização de auditoria de conformidade nos gastos de caráter sigiloso da Administração Pública Federal, executadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal no período de 2012 a 2016.

A auditoria foi realizada na Presidência da República, no Departamento da Polícia Federal e na Agência Brasileira de Inteligência. Entretanto, o relatório do trabalho, bem como o acórdão, estão classificados como sigilosos, com fundamento no § 1º do art. 108 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) combinado com o art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Percebe-se que o escopo da auditoria se deu apenas nos gastos sigilosos executados com cartão de pagamento, em apenas três unidades administrativas. Desconsiderou-se, portanto, os gastos realizados em outras modalidades e os realizados pelas forças armadas, por exemplo. Entretanto, de acordo com os representantes do controle externo, as unidades auditadas representam a execução de montante significativo do universo dos gastos secretos, bem como estão sujeitas a maior risco, tendo em vista a possibilidade de saques em espécie para a realização de suas atividades.

Para os entrevistados, há, sem dúvidas, a necessidade de utilização de recursos de maneira sigilosa por certas atividades, como no caso do programa de proteção a testemunhas e operações de investigação criminal e de inteligência. Entretanto, há um esforço das unidades de controle para que o núcleo de sigilo seja cada vez menor. Para eles, ainda existem algumas despesas que poderiam ser classificadas e executadas de maneira ostensiva, mas que alguns órgãos ainda classificam como sigilosas. De qualquer forma, uma conclusão importante é a de que o volume de gastos secretos e os riscos inerentes à sua aplicação compensam os benefícios gerados pelas atividades dos órgãos e unidades analisadas.

Com relação à regulamentação do assunto, cada unidade auditada possui normas próprias, que estão evoluindo com o tempo, mas que são consideradas adequadas e suficientes pelo controle externo. Na visão da equipe entrevistada, o fato de não haver norma geral que detalhe a gestão dos recursos sigilosos permite que cada unidade gerencie suas especificidades de maneira mais efetiva em regulamentos próprios.

Exemplo nesse sentido é o da Portaria n.º 37, de 4 de junho de 2012, do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), norma que dispõe sobre o regime especial de execução de despesas no âmbito do órgão. Ela afirma que o suprimento de fundos destinado a despesas sigilosas deverá ter a sua solicitação fundamentada no Decreto nº 93.872, de 1986, sendo descrita sua finalidade. Tendo em vista as peculiaridades do Gabinete, a norma restringe as possibilidades de utilização

de suprimento de fundos às despesas relacionadas com o Sistema de Segurança Presidencial; com as atividades de inteligência, conforme regulamento específico; e com as atividades de segurança orgânica. Destaca-se ainda que a norma está compatível com a LAI, pois reforça a necessidade de utilização do grau de sigilo e define as autoridades competentes para realizar a classificação, além de definir que o grau de sigilo dos processos de prestação de contas deverá ser marcado em conformidade com a legislação em vigor.

Por fim, os agentes do Controle Externo destacaram que há, nas unidades, sistemas de controles internos que reduzem sobremaneira os riscos de desvios, como setores formais específicos de prestação de contas. Observaram ainda a utilização de sistemas informatizados de concessão de valores, acompanhamento e controle da utilização. Outra informação relevante é a de que existe um esquema de responsabilização em cadeia, mediante assinaturas dos servidores responsáveis pelo uso dos recursos, bem como das suas chefias, podendo, em alguns casos, chegar na direção dos órgãos.

Visão do Controle Interno

A estrutura de controle interno na União é bem ramificada. Constitui-se pelo sistema de controle interno do poder executivo federal, determinado pela Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, composto pelo órgão central, que é a Controladoria-Geral da União, e pelos órgãos setoriais, também chamadas de Secretarias de Controle Interno – Ciset. Considera também as estruturas administrativas criadas no âmbito de cada unidade administrativa, que adotam procedimentos de controle específicos na realização de gastos sigilosos.

As entrevistas aconteceram com servidores de um órgão de controle setorial e de uma unidade de controle interno administrativo.

Das conclusões e informações possíveis de serem divulgadas neste trabalho, pode-se afirmar que, diferentemente do controle externo, que apenas realiza procedimentos de fiscalização em momentos específicos, o controle interno sistematicamente monitora a utilização dos recursos sigilosos, seja por intermédio de realização de procedimentos de auditoria, seja pela implantação de sistemas e metodologias de prestação de contas dos gastos.

O órgão setorial afirma que há auditorias constantes nesses gastos, sem periodicidade definida. Como resultado dos trabalhos realizados, já houve a determinação de melhorias dos controles internos administrativos, de alteração de normas e implantação de sistemas informatizados de controle e monitoramento das despesas sigilosas.

Por sua vez o controle interno administrativo afirmou que os procedimentos adotados na avaliação das prestações de contas dos recursos utilizados detectam irregularidades formais que prontamente são comunicadas aos executores para correção ou devolução de valores incorretamente aplicados. Os trabalhos garantem também a conformidade com o prescrito no regulamento do órgão.

Os entrevistados observaram que as normas nas unidades estão em constante evolução, pois, além de serem resultado das necessidades operacionais das unidades, atendem as demandas realizadas pelo controle externo e interno. Na visão de alguns agentes, várias alterações da metodologia de controle aconteceram após casos de utilização irregular de recursos serem expostos pela mídia, principalmente quando se fala de cartão corporativo.

CONCLUSÃO

De acordo com a doutrina e os normativos vigentes sobre as melhores práticas de administração pública, a gestão de recursos e despesas pelo Estado deve ser presidida pelos princípios da transparência, *accountability* e controle dos atos de governo. Por outro lado, situações há em que, a bem da soberania nacional e segurança da sociedade, a execução de certas despesas deve ser mantida sob sigilo, sobrestando-se, para esses casos, a garantia de acesso amplo à informação pela sociedade. Nesse contexto, emerge a questão, sobre a qual se debruçou o presente artigo, acerca dos montantes de despesas, limites e condições às quais tais exceções à transparência devem ser circunscritas, bem como sobre os aspectos de *accountability* envolvidos na matéria.

Considerando os dados levantados nos sítios do governo, observa-se que há várias formas de se executar despesas de maneira sigilosa, seja utilizando determinadas naturezas de despesas, seja executando gastos em ações orçamentárias de caráter sigiloso ou até mesmo simplesmente ocultando informações no portal da transparência, sem classificações orçamentárias específicas.

A existência de vários critérios impossibilita se chegar ao valor total de gastos sigilosos da União com segurança, mas mesmo assim o valor não é considerado materialmente relevante do ponto de vista dos agentes de controle. Sugere-se que futuros trabalhos analisem os dados do portal da Transparência, utilizando as premissas expostas no 3º critério, que aqui deixaram de ser estudados. Tal pesquisa tenderá a gerar o valor mais próximo do total.

Entretanto, mesmo visualizando algumas inconsistências na divulgação de dados orçamentários sigilosos, percebe-se que há cumprimento do aspecto da transparência que permeia

os preceitos de *accountability*, no que diz respeito a várias informações dessas despesas. Inclusive a quantidade de informações disponíveis de dados sigilosos causa estranheza, tendo em vista que é possível, em alguns casos, identificar até mesmo o beneficiário dos pagamentos.

No que diz respeito aos aspectos relacionados ao controle, prestação de contas e responsabilização de agentes que utilizam recursos de maneira sigilosa, também relacionados com *accountability*, destaca-se a atuação dos órgãos de controle da União. Tanto o controle externo, quanto o interno, exercem atividades de auditoria e fiscalização sobre tais despesas, possuindo prerrogativas legais nesse sentido, garantindo à sociedade a percepção de que a aplicação de recursos públicos em situações que exijam sigilo é monitorada. Deve-se, entretanto, adotar procedimentos para a manutenção da confidencialidade das informações a que tiverem acesso.

Mesmo reconhecendo o risco existente na execução das despesas sigilosas, as informações obtidas nesse trabalho com os agentes de controle dão conta de que os custos envolvidos na realização de atividades que garantam a segurança da sociedade e do Estado compensam os benefícios originados por elas.

Assim, reconhece-se que existem situações a exigir tratamento diferenciado na divulgação dos dados orçamentários, sendo o sigilo imprescindível para a garantia de um Estado seguro. Nem por isso, contudo, deixa a sociedade de controlar e garantir a boa e regular aplicação de tais recursos, por meio de órgãos de controle devidamente instituídos e normatizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/> Acesso em 01/08/2017.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 28/07/2017.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 20/09/2017.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade

Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 25/09/2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 28/07/2016.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 28/07/2017.

_____. **Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em 5/08/2017.

_____. **Instrução Normativa (IN), de 9 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 15/09/2017.

_____. **Portaria n.º 37, de 4 de junho de 2012**. Dispõe sobre o regime especial de execução referente às peculiaridades do Gabinete de Segurança Institucional relacionadas ao sistema de segurança presidencial quando aplicadas aos órgãos essenciais da Presidência da República e à Vice-Presidência da República, na concessão e aplicação de suprimento de fundos, e dá outras providências. Gabinete de Segurança Institucional. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_23402835_PORTARIA_N_37_DE_4_DE_JUNHO_DE_2012.asp. Acesso em 10/11/2017.

Portaria n.º 37, de 4 de junho de 2012, do Gabinete de Segurança Institucional

_____. **Manual Técnico de Orçamento 2018**. Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 1ª ed. (1ª versão). Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em 10/09/2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO; Vicente. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 8ª.ed.,atual.e ampl. São Paulo: Método, 2015. 15

CAMPOS, Marco Aurélio Moraes; CHAVES, Paulo Rogério Barbosa. **Transparência dos Gastos Federais : O Controle Externo os Recursos Aplicados por meio de Suprimento de Fundos**. 2006. 96 p. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Orçamento). Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União & Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transparencia-dos-gastos-federais-o-controle-externo-sobre-os-recursos-aplicados-por-meio-de-suprimentos-de-fundos.htm>> Acesso em: 09/08/2017.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. **Espionagem e Direito**. Revista Brasileira de Inteligência. Abin. Brasília, n. 10, p. 21-40; 2015.

COSTA, Marcela Bassoli. **O desafio da prestação de informação ao cidadão por meio eletrônico e da garantia da privacidade: estudo de caso do Sistema Registrato do Banco Central do Brasil**. 2016. 38p. Artigo (Especialização em Gestão Pública). Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. 2016. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2500>> Acesso: 05/08/2017.

DE MATOS, Antonio Newton Soares. **As despesas sigilosas do governo e o orçamento**. Revista do TCU, n. 112, Brasília, p. 19-30, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMONI, James.Orçamento público. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012

PINHO, José António Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública-RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368. 2009.

Saulo de Oliveira Nonato

Especialista em Contabilidade Pública, 2010. Contador, Poder Executivo Federal.

Contato: saulo11340@gmail.com