

# ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TCE-RS

## EDIÇÃO ESPECIAL DE ANIVERSÁRIO



## Impacto Social da Auditoria

Contribuições para melhorar  
a vida do cidadão  
32 a 48

### CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

Independência da Auditoria  
e a efetividade dos Tribunais  
26 a 31

### SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

Auditoria Cidadã atua na crise da Grécia  
15 a 17

### CORRUPÇÃO

A Petrobras após os escândalos da Lava Jato  
18 e 19



**CONSELHO DIRETOR**

**2014/2015**

Josué Martins  
Diretor-Presidente  
Jaime Nunes Bezerra  
Vice-Presidente  
Ricardo Decesaro da Silva  
Diretor Financeiro  
Romano Scapin  
Diretor Administrativo  
Álvaro Walmrath Bischoff  
Diretor Técnico

**CONSELHO DELIBERATIVO 2014/2015**

**TITULARES**

Agemir Marcolin Junior  
Aramis Ricardo Costa de Souza  
Amauri Perusso  
Cesar Luciano Filomena  
Jacquelina Mezzomo Rovaris  
Lígia Zamin  
Mark Ramos Kuschick  
Roberto Moraes Sanchothene  
Vanesca Koehler Moreira

**SUPLENTES**

Claudio Tito Gutierrez Gutierrez  
Luis Fernando Alcoba de Freitas  
Paulo Roberto dos Santos Assunção

**CONSELHO FISCAL - TITULARES - BIÊNIO 2015/2016**

Ricardo Silva de Freitas  
Renata Agra Balbuena  
Vladimir Costa da Silva

**SUPLENTES**

Renato Fernandes Ribeiro  
Denise Cunha Ibañez  
Viviane Jardim da Silva

**CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS**

*Caxias do Sul:* Carlos Roberto Matos (titular), Gevaldino Sandi (suplente)  
*Erechim:* Moacir Luft  
*Frederico Wesphalen:* Tiago da Costa Bilesky  
*Passo Fundo:* Júlio César Perez  
*Pelotas:* Renato Amaro da Silveira Grassi  
*Santana do Livramento:* Gustavo Pereira Bertazzo  
*Santo Ângelo:* Rita de Cássia Krieger Gattiboni  
*Santa Maria:* Fabrício Machado Ratkiewicz  
*Santa Cruz do Sul:* José Francisco Bender da Costa

**Edição e Produção**

Vera Nunes (MTB 6198)  
Matheus Caporal Goularte  
**Diagramação e Projeto Gráfico**  
Design de Maria  
**Revisão:** Landro Oviedo  
**Impressão:** Gráfica Odisséia  
**Tiragem:** 5 mil exemplares  
www.ceapetce.org.br  
www.facebook.com/ceapetce  
ceape@ceapetce.org.br  
ceape.imprensa@gmail.com  
Rua Sete de Setembro, 703/601  
Porto Alegre/RS  
CEP 90010-190  
Fone: 51-3086-5267 ou 51-3212-3274

Prezado leitor. Você está recebendo o quarto número da revista Achados de Auditoria, publicação do Centro de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (CEAPE/TCE-RS). É uma edição especial, comemorativa aos 30 anos da entidade.

Nos últimos meses ouvimos ex-presidentes, fundadores e associados que ajudaram a resgatar a memória de lutas e desafios da categoria para não apenas melhorar as condições salariais e de trabalho dos Auditores Públicos Externos, mas também instigar a consciência sobre importância da função da Auditoria Pública para o fomento do controle social. A íntegra dos depoimentos encontra-se em nosso site e podem ser visualizados com o uso do aplicativo QR Code, aproximando a câmera do celular do código publicado junto à matéria.

Nas palavras dos dirigentes do CEAPE estão os desafios para os próximos anos. A construção da Carreira Nacional de Auditoria, a Independência da Auditoria, a Campanha de Conselheiro Cidadão, a criação do Sindicato local e o fortalecimento da Federação são fundamentais na construção de uma entidade que responda aos desafios sociais que se avizinham e contribuam para a emancipação da categoria.

Você acompanhará matérias sobre o atual momento da história brasileira, a elevada dívida pública, a má qualidade dos serviços e a corrupção têm desafiado a sociedade. Isso amplia as exigências sobre os Tribunais de Contas.

Com esta publicação buscamos dar visibilidade e destaque à atividade de Auditoria Pública Externa. Procuramos evidenciar o impacto social das auditorias, importantes e fundamentais ferramentas de controle social, apresentando trabalhos nas áreas de saúde, educação e saneamento básico.

■ SUMÁRIO

**3 - Palavra do Presidente**

**4 a 11 - 30 anos**  
Ceape chega à maturidade e trabalha para construção do Sindicato

**12 a 13 - Ceape Debate**  
Ceape debate com Candidatos ao Governo do Estado

**14 - Controle em Foco**  
Ceape analisa temas de interesse nacional

**15 a 17 - Dívida Pública**  
Maria Lúcia Fatorelli fala sobre a crise mundial e a auditoria da dívida grega

**18 e 19 - Operação Lava Jato**  
Conselheiro da Petrobras fala sobre a empresa após escândalos de corrupção

**20 e 21 - Modernização do TCE-RS**  
Presidente do Tribunal de Contas avalia avanços da instituição

**22 e 23 - Combate à Corrupção**  
O papel dos Tribunais de Contas

**24 e 25 - Controle Social**  
Participação da sociedade no controle da gestão pública começa a ganhar força

**26 a 31 - Independência da Auditoria**  
Medida necessária ao devido processo legal de contas

**32 e 33 - Administração Tributária e Fazendária**  
Estruturação do Sistema Tributário Municipal

**34 e 35 - Educação Infantil**  
Atendimento em creches é direito fundamental da criança

**36 a 38 - Privatização da Água**  
Decreto municipal tenta cercar atuação de auditores

**39 - Transparência**  
TCE-RS incentiva cumprimento da Lei de Acesso à Informação

**40 a 42 - Saúde**  
Interpretação da LRF e os recursos para atenção básica

**43 - Controle Interno**  
Caminho para emancipação das administrações municipais

**44 e 45 - Saneamento**  
As dificuldades no cumprimento das novas diretrizes

**46 a 48 - Gênero**  
O TCE-RS audita as políticas públicas para mulheres

**49 a 51 - FENASTC**  
Ineficiência dos Tribunais de Contas no combate à Corrupção

Josué Martins  
Presidente do CEAPE/TCE-RS

*Vivemos um momento importante da história do Ceape. Este é o ano em que completamos 30 anos de existência. A efeméride é dia 25.6.2015. Um dia depois, o TCE-RS completa seus 80 anos.*

**H**á 30 anos, um pequeno grupo de 30 Inspectores de Controle Externo deu um passo essencial para a organização da categoria: fundou o Centro dos Inspectores de Controle Externos do TCE-RS, que, mais adiante, com a alteração da denominação do cargo para Auditor Público Externo, se transformou no atual CEAPE/TCE-RS.

O movimento dos Auditores levou 50 anos para, num ato emancipatório, criar uma entidade própria. Uma entidade que, para além do caráter meramente corporativo, trata o desempenho da auditoria pública como uma atividade típica de Estado, sem traço elitista e com a visão de que somos mais uma das atividades que garantem um estado verdadeiramente democrático de direito, voltado aos interesses da maioria da população brasileira.

Completados os 30 anos, estamos determinados a fundar um Sindicato no TCE-RS que já nasça com a impressão digital da luta pela garantia real da independência da Auditoria frente às demais funções que atuam nas Cortes de Contas (os julgadores, representados pelos Ministros/Conselheiros e seus substitutos e os defensores da ordem jurídica e democrática, representados pelos Procuradores do Ministério Público de Contas).

Como aprofundamos na matéria central desta revista, a independência da nossa função é requisito essencial à constituição do “devido processo legal de contas”. É medida tecnicamente preconizada pela Intosai há muito. Pretende-se garantir uma estrutura organizativa interna que dê concretude a essa pauta. Trata-se de aperfeiçoar o funcionamento do Sistema Tribunais de Contas de modo a evitar que os julgadores possam determinar o objeto e a forma de abordar as matérias a serem julgadas. Nenhum regime democrático admite tal prática.

A luta pela independência da Auditoria alterará a conformação de poder nas Casas de Contas. Para esse embate, impõe-se a criação de uma entidade mais forte que é o Sindicato.

A independência da Auditoria requer também a continuidade da discussão da Carreira de Auditoria no TCE-RS, um processo que está inconcluso e cujas bases o CEAPE lançou em artigo na edição anterior desta revista

(vide publicação eletrônica: [goo.gl/BNmOOc](http://goo.gl/BNmOOc), p. 9/11).

Naquele momento, já afirmávamos que “o principal produto dos Tribunais de Contas nasce do trabalho dos Auditores Externos, aquele de maior impacto social: o Processo de Contas. Somos quem executa uma das fases do Processo de Contas, exatamente aquela que dá conteúdo material à função de fiscalização do bom uso dos recursos públicos. Elaboramos os relatórios e informações que vão constituir a peça de indicação dos desvios de procedimentos ocorridos na administração pública. Atuamos de forma preventiva, concomitante e *a posteriori*”.

Um Plano de Carreira precisa responder às necessidades de seu tempo. Precisa remunerar adequadamente as funções necessárias ao exercício do Controle Externo. Tem que estar estruturado para garantir o constante aperfeiçoamento profissional das carreiras.

A Auditoria Externa tem caráter de função típica de estado. O reconhecimento está gravado em nossa carteira funcional, reproduzido também na matéria central desta revista.

Os Tribunais de Contas são o braço técnico do controle social sobre o Estado. São instituições que compõem a estrutura política da nação. Inscritos que estão no arcabouço constitucional, são essenciais ao combate à corrupção. No entanto, ainda temos um caminho importante a percorrer para cumprir essa função.

Nacionalmente, travamos a batalha para aperfeiçoar o Sistema Tribunais de Contas atuando em conjunto com nossa Federação de Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil, cujo presidente, nosso colega Auditor Externo Amauri Perusso, nos concede entrevista nesta edição.

Fazemos parte do Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública e lutamos por uma auditoria cidadã da dívida no Estado e no país, a exemplo do que já fez o Equador e que está fazendo a Grécia. Esta edição traz matéria com Maria Lúcia Fattorelli sobre a auditoria na Grécia, integrante do grupo de especialistas estrangeiros que, convidados, estão assessorando o Parlamento Helênico nos trabalhos de auditoria.

Tratamos de destacar ainda as auditorias que se debruçaram sobre temáticas de significativo alcance denominadas “auditorias de impacto social”. Eis a finalidade última desta publicação, dialogar com a sociedade sobre nossa atividade.

Sinta-se convidado à leitura!

# Maturidade para mudar

*Ao completar 30 anos, o CEAPE/TCE-RS resgata a trajetória da entidade através dos depoimentos de ex-presidentes, diretores e fundadores que fizeram parte da sua construção.*

Desde o início das lutas, numa sala acanhada do Tribunal, até a aquisição da sede própria, passando por mobilizações, disputas e negociações para a melhoria das condições de trabalho dos Auditores Externos, tudo está registrado nas páginas da revista Achados de Auditoria e no site do CEAPE. Os 30 anos ganharam uma área especial no site que pode ser facilmente acessado através do aplicativo QR Code no celular.

Além do passado, as lideranças da instituição também fazem suas projeções para o futuro. Alcançada a maturidade, é hora de avançar. A criação do Sindicato é pensamento unânime entre seus diretores. O CEAPE-SINDICATO é uma excelente proposta para organizar e fortalecer a categoria dos APes. O Brasil exige um novo protagonismo dos profissionais do controle externo no Rio Grande do Sul.

## **Mark Ramos Kuschick**

*Presidente nas gestões 1992 - 1993/1994 - 1995/1997 - 1999/2000 - 2001*

Eu ingressei no TCE-RS em maio de 1986 e o Ceape tinha 11 meses de existência. A estrutura do TCE era mais acanhada e o quadro de servidores tinha uma idade média superior à que encontramos hoje. O Tribunal mudou muito nesses 29 anos.

No período em que exerci a presidência do Conselho Diretor (1992/1995, 1997/2001), não éramos liberados. Mais tarde solicitei minha licença para o exercício de mandato classista, mas a participação dos demais integrantes, mesmo do Conselho Diretor, não ocorria muito. Era difícil compartilhar decisões que diziam respeito à categoria. O CEAPE não tinha sede, os poucos documentos que tínhamos, em algumas pastas, nos acompanhavam por onde fossemos. Anos mais tarde o Tribunal nos ofereceu uma salinha com telefone de ramal e houve também um período que dividimos uma sala com a ASTC. Até que recebemos uma pequena sala ao lado da Associação.

Comparando as gestões daquela época com o presente, a diferença é total, pois não tínhamos nenhum patrimônio, nenhuma base material. Tínhamos que solicitar permissão para administração do TCE para tudo. Nossas principais lutas eram por reajustes salariais no básico que recuperassem as perdas da inflação, sem tocar nas diferenças abissais que havia entre os servidores. Para a maioria, como hoje, não havia direito à carreira profissional. Os critérios claros e republicanos ainda não foram revelados em nossa instituição. O que é muito grave para um órgão de controle externo.

Creio que o meu principal legado é ter mantido o CEAPE em atuação, quando os fundadores já tinham, em sua maioria, partido para a aposentadoria e as novas gerações não entendiam bem a sua existência. Chegar aos 30 anos é uma proeza.



Assessoria de Imprensa/Ceape/TCE-RS

MARK RAMOS KUSCHICK

Nossa principal meta é a construção do Sindicato. O mundo, o Brasil, o RS, todas as escalas mudaram. O tamanho das lutas de representação exige estrutura sindical para dar consequência aos anseios da categoria. Atribuições claras, autonomia da auditoria pública externa, carreira definida com requisitos claramente estabelecidos, afastando o sistema de compadrio. Lutar para que os servidores participem mais, como grupo profissional, da definição dos objetivos de auditoria. Alterar Lei Orgânica e Regimento do TCE para adequada definição dos servidores de nível superior e médio, referindo-os como integrantes do corpo técnico-administrativo, retirando a qualificação de auxiliar e acessório. Aperfeiçoar nosso plano de carreira. São elementos que me ocorrem registrar quando trato de perspectivas.

O Sindicato é uma excelente proposta para organizar e fortalecer a categoria dos APes, fazê-la avançar. Para que nós possamos crescer profissionalmente, precisamos de um Sindicato. O Brasil exige um novo protagonismo dos profissionais do controle externo no RS.



## Roberto Sanchotene

Presidente nas gestões 2006-2007 e 2008-2009

Ao assumir a presidência do CEAPE, após um período de muitas dificuldades, inclusive, com a cassação de seus dirigentes, cabia a revigoração da entidade. O CEAPE já contava com mais de 20 anos de existência e com importantes bandeiras históricas de luta, destacando-se dentre elas o histórico combate<sup>1</sup> às alarmantes discrepâncias remuneratórias existentes no quadro de pessoal do TCE. Meu primeiro ato como presidente liberado do CEAPE foi redigir um ofício à presidência do Tribunal, solicitando a designação de uma comissão paritária para elaborar um projeto de reestruturação remuneratória para o TCE, pleito também imediatamente atendido, tanto que o ofício do CEAPE figura como peça inaugural do processo administrativo do Tribunal que tratou da nova matriz salarial.

A principal questão enfrentada durante os dois períodos subsequentes em que exerci a presidência do CEAPE foi levar a efeito intensa batalha, tanto no âmbito interno (no TCE) quanto no externo (no Parlamento Gaúcho) pela aprovação de uma nova matriz remuneratória para o quadro de pessoal do TCE. Desde o ofício do CEAPE (no início de 2006) até a aprovação do projeto de lei (PL 254/2008) no parlamento e a sua transformação em lei, com a sanção e veto parcial do Poder Executivo, decorreram quase quatro anos de luta, com cerca de duzentas reuniões, computadas as realizadas no âmbito interno do TCE e externo<sup>2</sup>, na Secretaria do Planejamento,

na Secretaria da Fazenda, na Assembleia Legislativa e com a Casa Civil. Portanto, tenho a tranquilidade de afirmar que exerci a presidência do CEAPE em importante momento histórico para os servidores do TCE, quando talvez tenha sido alcançada uma das principais, se não for a principal conquista da categoria no campo remuneratório<sup>3</sup>. Posso dizer que estive envolvido com a questão desde o início de meu primeiro mandato (em 2006) até o encerramento do segundo (final de 2009), quando foi publicada a Lei Estadual 13.268/09, que instituiu a nova matriz salarial do Tribunal.



### NOTAS

1. Implementado pelo CEAPE ao longo de sua existência, por sucessivas gestões.
2. A título de registro histórico, cabe destacar o importante e decisivo apoio do conselheiro Porfírio Peixoto, fundamental para a aprovação do projeto no âmbito interno do TCE, bem como a integral e incansável dedicação à defesa do projeto feita pelo grande parceiro conselheiro João Osório junto aos Poderes Executivo e Legislativo do Estado.
3. Com a aprovação do Projeto de Lei, ainda que não tenha sido contemplada a ampliação da carreira (prevista na proposta original – com 15 classes: “A” a “P”), a remuneração básica inicial do cargo foi majorada em 80%.



ROBERTO SANCHOTENE

Assessoria de Imprensa/Ceape/TCE-RS

### **Ricardo Silva de Freitas**

*Presidente nas gestões 2001-2003, 2003-2005 e 2010-2011*

Nossa gestão começou em 2001 e a principal questão, sem sombra de dúvidas, era a remuneratória. Naquela época, nosso salário básico era baixo. As funções gratificadas exerciam um peso muito grande na remuneração, o que prejudicava, inclusive, o relacionamento entre os colegas e, conseqüentemente, o desempenho funcional. O ambiente era outro, mais tenso do que o atual.

Mas havia um importante setor da categoria que estava de acordo com a nossa política. A dificuldade era transformar esse setor em uma maioria de servidores suficientes para virar o jogo. Havia outros problemas: nós não tínhamos sede própria, nossos recursos financeiros também não eram muitos e a Entidade não tinha projeção fora do TCE-RS. Mas para não deixar a impressão de que só tínhamos problemas, vou falar de uma virtude de todas as Diretorias do CEAPE e da nossa inclusive: nós acreditávamos piamente no que estávamos fazendo, tínhamos convicção na nossa política e uma grande determinação para fazer com que ela viesse a ser adotada, ainda que parcialmente, pelo TCE-RS.

O ápice da luta desenvolvida pelas nossas gestões, em um primeiro momento, deu-se fora do CEAPE. A luta começou efetivamente a avançar quando ganhamos a direção da ASTC e unificamos o discurso em torno da necessidade de revisão da matriz salarial.

Acredito que tenhamos conseguido avançar na construção de um espírito de corpo para a categoria dos



Assessoria de Imprensa/Ceape/TCE-RS

RICARDO SILVA DE FREITAS

APEs. Além disso, aumentamos a participação no conjunto das lutas que dizem respeito a todos os servidores estaduais, principalmente, pelo trabalho desenvolvido na União Gaúcha em Defesa da Previdência Pública. Atualmente o CEAPE está mais bem aparelhado para enfrentar os desafios que vêm pela frente. A melhoria do nosso salário carrou mais recursos para a entidade, tendo em conta o reajuste da mensalidade. Sempre que conseguimos atuar em unidade com a ASTC, e nos esforçamos para isso, os resultados são maiores para os servidores.

O fortalecimento da Assessoria de Comunicação foi um grande acerto das últimas gestões (2012/2015). O CEAPE tem hoje uma revista que atinge o público interessado nas questões do Controle Externo, temos participação semanal na Rádio WEB do TCE e com certa frequência conseguimos divulgar o trabalho desenvolvido pelos auditores nas mídias locais e, eventualmente, nacionais.

Outro ponto importante é a participação nas discussões nacionais. Nossa entidade sempre estimula que os associados participem das atividades nacionais desenvolvidas pela FENASTC. Nossa contribuição no debate nacional é bastante destacada. A discussão da Carreira Nacional e a independência da Auditoria. A criação do sindicato local e o fortalecimento de nossa Federação/Confederação são ferramentas que ajudarão nesse processo.



## Lígia Zamin

*Vice-presidente do CEAPE na gestão 2001/2003 e diretora técnica na gestão 2004/2005*

Logo que ingressei no TCE, entre tantos colegas, conheci o Mark. Era o ano de 1994. Ele dirigia o CEAPE e foi quem me apresentou a entidade. Imediatamente reconheci o CEAPE como a principal ferramenta capaz de cuidar da carreira que eu escolhera para dar curso a minha vida profissional.

A década de 90 foi de muita resistência do movimento dos trabalhadores do serviço público. O golpe de 64 produzira tamanha destruição dos movimentos populares que, apesar de a CF estar em plena vigência, a luta era muito mais de retomada da organização associativa do que de conquistas objetivas. O CEAPE não tinha sequer sede própria. Instalado em uma sala nos fundos do Centro de Perícias Médicas, com apenas algumas dezenas de sócios, os colegas de Diretoria trabalhavam para dar viabilidade material e financeira ao Centro. Em 2003 conseguimos comprar a sede da Entidade. Foi uma grande CONQUISTA! Em 2004 a nossa campanha salarial buscava diminuir as disparidades remuneratórias internas e reivindicou “Reposição Salarial Já. 28,8% sobre o básico”. Essa campanha retomava explicitamente um novo tempo de questionamentos sobre a estrutura e a política salarial do TCE.

Em 2004 enfrentamos um projeto de lei remetido à AL pelo Presidente do TCE que criava mais CCs e FGs.

Este enfrentamento custou a punição dos membros da Diretoria do CEAPE, a abertura de um processo administrativo e a cassação da liberação para o exercício de mandato classista de dois colegas.

Mas não eram apenas as questões salariais que faziam do CEAPE uma entidade vital para o avanço e aperfeiçoamento do controle externo.

Em vários Congressos organizados pela nossa Federação – FENASTC –, as principais pautas ligavam-se ao tema da necessidade de melhorias na atuação do corpo técnico, especialmente para enfrentar a corrupção no setor público, e a fundamental questão da forma de recrutamento para os Conselhos de Contas. Hoje trabalhamos pela conquista do ministro/conselheiro cidadão.

Resgato estes pontos como significativos no período e para referir outra decisiva conquista, levada a efeito pelo CEAPE, juntamente com a ASTC: a Lei Estadual nº 13.268/2009, que estabeleceu a atual matriz salarial do TCE-RS.

Essa lei é a expressão máxima do conceito de diminuição das diferenças salariais que havíamos formulado décadas atrás e que a nossa entidade trabalhou incansavelmente para materializá-lo.

A nova conquista a alcançar, necessária para os avanços da ação do controle externo, é a CARREIRA DA AUDITORIA. Uma carreira com garantias e prerrogativas próprias para os auditores. E a ferramenta para viabilizar esta urgência, não há dúvidas, é o SINDICATO.



LÍGIA ZAMIN

Assessoria de Imprensa/Ceape/TCE-RS

## Luis Fernando Alcoba de Freitas

Sócio-fundador

**E**m maio de 1985, ingressei no Tribunal de Contas com um grupo significativo de economistas. Dois meses depois, fundava-se o Centro de Inspectores de Controle Externo. A ideia da formação do Centro foi gestada por auditores mais antigos, dos mais diversos setores da casa, denominados, na época, Inspectores de Controle Externo. Nesse mesmo ano, incorporei-me ao movimento.

O contexto nacional e local explica um pouco a aspiração dos participantes e o movimento que ganhou força à época. Estávamos, ainda, sob a égide da constituição de 1967, em um período de regime militar. Embora sofrendo essas restrições, foi sob a Constituição de 1967 que se conferiu ao órgão a prerrogativa de realizar inspeções. Também neste período, a Reforma Administrativa federal (Decreto-Lei federal nº 200/67) elevou o Controle à categoria de princípio da Administração Pública, elencando-o ao lado de outros quatro princípios, quais sejam o Planejamento, a Coordenação, a Descentralização e a Delegação de Competências.

Naquele momento, o Tribunal de Contas possuía uma longa tradição em sua função de analisar as contas, realizar exame prévio e efetuar o “julgamento administrativo” da legalidade que influenciava na sua forma de organização e de atuação. Passou, então, a incorporar entre suas funções a “Auditoria”. Posteriormente à institucionalização da função de auditoria passa-se a discutir em âmbito nacional a amplitude da análise dos Tribunais de Con-

tas e da auditoria que não se poderia cingir ao exame restrito da legalidade. Já no âmbito local, em 1982 e 1985, o Tribunal de Contas do RS realizou dois grandes concursos externos para Contadores e Economistas. Até a Constituição de 1985 não havia a obrigação constitucional de concurso público e o Tribunal alternava seleção interna (sem concurso) e externa por concurso público para ingresso no cargo de Inspetor.

Dessa forma, o movimento que antecede a Constituição de 1988, aliado ao ingresso de um grupo significativo de Inspectores (Auditores), via concurso público nos anos de 1982 e 1985, viabilizou a formação de um movimento para o fortalecimento da posição da auditoria e dos auditores (de sua função) e, por conseguinte, para a formação do CEAPE em 1985.

Posteriormente, após a Constituição de 1988, o fortalecimento do sistema de auditoria implica ingresso de um conjunto importante de Auditores de diversas formações, como engenheiros, arquitetos, técnicos em processamento de dados e mais recentemente bacharéis em ciências atuariais.

O CEAPE surge nesse contexto e acompanha a necessidade de se fortalecer a função da auditoria, representando um instrumento de valorização dessa atividade em uma instituição que possui uma longa tradição na organização e no exercício de suas outras funções, mas que necessita fortalecer essa atividade para que exista um equilíbrio entre as diversas funções da instituição, elevando sua eficácia e eficiência.



LUIZ FERNANDO ALCOBA DE FREITAS

Arquivo Pessoal/Luis Fernando Alcoba

## **Gonçalo Mesko da Fonseca** *Sócio-fundador*

---

Considerando-se que eu, na companhia de mais alguns companheiros economistas, acabáramos de ingressar no TCE, quando já havia movimentos acerca da criação de entidade, que catalisasse os posicionamentos dos outrora inspetores, em verdade fomos sensibilizados pela causa, que demonstrara não possuir fórum adequado de escoamento. O grupo pretendia afirmar-se no campo técnico, político-institucional, bem assim postular valorização condizente com as prerrogativas do cargo e funções desempenhadas, valores que não se afirmavam à ocasião. Penso que o CEAPE, a despeito das três décadas ultrapassadas, ainda está em construção, pendulando entre posicionamentos afirmativos e tentativa de ocupação de espaços nas searas técnica e política. Percebo e valorizo a imersão da Entidade na problematização e discussão de questões técnicas, relativas a políticas públicas que acometem, frontalmente, a sociedade, sobretudo

em tempos mais recentes. Importante também o posicionamento institucional na defesa de corpo técnico e de um Tribunal de Contas que cada vez mais se comprometam e recepcionem as necessidades da população e ofereçam respostas de ímpeto transformador das realidades que se demonstram injustas.



Assessoria de Imprensa/CEAPE/TCE-RS

GONÇALINO MESKO DA FONSECA

## **Sandra Sampaio e Silva** *Auditora Pública aprovada no concurso 2015*

---

Em última análise, os TCs existem para zelar pela regular aplicação dos recursos públicos. Para tanto, são dotados de recursos específicos dos orçamentos públicos e possuem diversos mecanismos e estruturas de controle, que no modelo de administração burocrático, parece cumprir plenamente suas funções. As recentes denún-

cias de corrupção permitem mostrar que a despeito da existência de tais mecanismos, ainda falta grande aprimoramento para exercer plenamente as suas funções.

Na posição de Auditora, tenho nesse período de treinamentos, consolidado minha ideia de que meu trabalho é a pedra fundamental de todo resultado produzido pelo Tribunal. Portanto, julgo que a independência do Auditor no seu trabalho está intimamente ligada com a autonomia do Tribunal.

## Sônia Lopes da Silva

*Sócia-fundadora*

A ideia de criar uma entidade voltada aos interesses dos auditores surgiu numa época que não nos sentíamos valorizados e entendemos que, para reverter essa situação, precisaríamos fortalecer a classe e que o respeito seria alcançado mediante a qualificação dos técnicos. Pretendíamos a qualificação e capacitação através de atividades como cursos e palestras que nos preparassem para melhor realizar nosso trabalho. A melhoria de salário seria uma consequência. Inicialmente a ideia de criar uma entidade específica não foi bem vista. Os colegas não auditores sentiram-se excluídos, como de fato estavam, mas não como uma discriminação e, sim, como uma forma de organizar e identificar as necessidades e as demandas de cada categoria, que, sem dúvida, eram distintas. Aos poucos e com algumas dificuldades, foi acontecendo o entendimento.



SONIA LOPES DA SILVA

A mobilização feminina era grande. Desde o início, quando começamos a nos reunir após as 18h, a participação das mulheres era majoritária. Não lembro exatamente da totalidade dos nomes, mas, sem dúvida, éramos muitas mulheres. A participação das mulheres foi significativa.

Creio que o resultado mais importante foi a criação de um espaço que deu voz aos auditores para defenderem e debaterem ideias e necessidades de um grupo de profissionais que têm um lugar importante na vida da sociedade rio-grandense.

## Bernardo Firpo

*Auditor Público Externo aprovado no concurso 2015*

Eu me vejo atuando na auditoria com imparcialidade, vontade de fazer e sempre buscando aprimorar minha competência técnica. Não apenas no âmbito das obras públicas que é meu campo principal de atuação, mas nas mais diversas matérias afetas à auditoria, de forma a me munir das ferramentas necessárias para executar a contento, de maneira justa, as minhas funções como Auditor.

Acredito que o atual momento de grave crise de moralidade pública pode apresentar um ponto de in-

flexão na atuação dos TCs no Brasil. Pois, felizmente, a sociedade brasileira a cada dia torna-se mais consciente do enorme desperdício de recursos públicos. O escândalo de corrupção na Petrobras, que veio à tona na operação lava-jato, constituiu uma situação limítrofe para milhões de cidadãos brasileiros em relação à corrupção que permeia o estado brasileiro em seus mais diversos níveis. Essa indignação popular chegou ao seu ápice nas manifestações de 15 de março e é facilmente constatável nas conversas diárias do cidadão brasileiro. Dessa maneira, é de suma importância que os TCs aproveitem esse momento de forte demanda da sociedade por mudança e aproveite isso para se fortalecer, assim também fortalecendo o Controle exercido sobre os recursos públicos.

## **Aline Buss**

*Auditora Pública Externa aprovada no concurso 2015*

---

O cargo de auditor traz consigo uma grande responsabilidade. Apontar desvios, irregularidades, auxiliar o gestor na busca de uma administração eficiente, fazem parte da rotina de trabalho. Assim, sem dúvida, para bem desempenhar essa função, será imprescindível ter autonomia e independência técnica,

sem qualquer interferência que afete o julgamento profissional.

Prestei o concurso do Tribunal de Contas por muitas razões, entre elas a importância do órgão e do cargo de Auditor para a sociedade. Pois o Tribunal faz o papel de fiscal da sociedade no controle dos recursos públicos. Também foram decisivos: a forma dinâmica em que o trabalho de auditoria é estruturado, o aperfeiçoamento contínuo que a profissão exige dos auditores e é claro, a valorização da carreira.

## **Alpheu Ney Godinho**

*Sócio-fundador*

---

Corria o ano de 1985. Recém findara o regime militar. Governo de Jair Soares e José Sarney. Inflação alta e arrocho salarial. Democracia era a palavra de ordem.

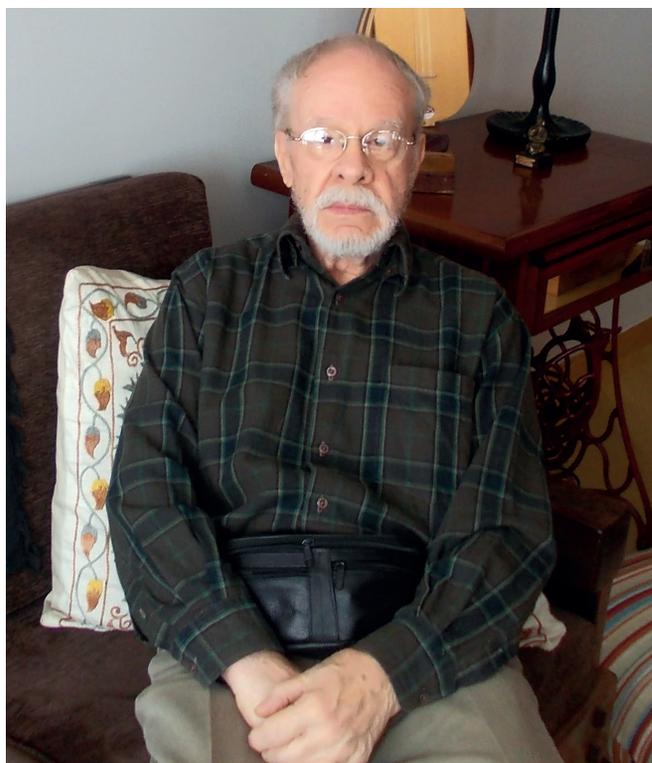
Havia um grupo de funcionários que não se conformava com a intervenção da Direção da Casa nas eleições da ASTC. Acabava, quase sempre, sendo eleita o que nós chamávamos de “Chapa da Casa”. A entidade tornava-se subalterna e era utilizada pela Casa. Pouco ou quase nada fazia na defesa classista dos funcionários do TCE-RS.

Surgiu, então, a ideia de criar-se uma entidade que fosse realmente autônoma e que representasse “sindicalmente” a categoria dos Auditores. E, então, nasceu o CEAPE. E diga-se, a bem da verdade, que o CEAPE veio preencher este vácuo. O próximo passo, entendo, será a transformação legal do CEAPE em sindicato.

Com a criação do Centro dos Auditores, creio que houve uma mudança programática na ASTC. Ela passou a seguir o exemplo do CEAPE e voltar-se também aos inte-

resses classistas dos servidores. E isso graças à postura progressista e combativa do CEAPE.

No governo de Pedro Simon, lá por 1987, era presidente da ASTC o auditor substituto de conselheiro Luiz Alberto Rodrigues, e sob seu comando, os servidores da TCE-RS participaram ativamente da greve do funcionalismo que se deflagrou naquela ocasião. A partir daí, a ASTC nunca mais foi a mesma.



Arquivo Pessoal/Ney Godinho

ALPHEU NEY GODINHO

# CEAPE debate com candidatos ao Governo do Estado

Em 2014, ano das eleições para o governo estadual, o CEAPE promoveu uma rodada de Conversas com Candidatos ao Governo Estadual, na sede do TCE/RS, na Capital. Esta foi a quarta eleição em que se realizaram essas conversações, sendo que em anos anteriores já haviam participado os ex-governadores Tarso Genro e Germano Rigotto. No último ano, compareceram os então candidatos Carlos Eduardo Vieira da Cunha, Tarso Genro, Ana Amélia Lemos e Roberto Robaina. O atual governador José Ivo Sartori recebeu convite, porém comunicou a impossibilidade de comparecer ao TCE/RS, devido a compromissos previamente assumidos.

Os candidatos receberam antecipadamente as perguntas elaboradas a partir dos dados técnicos do Relatório do Parecer Prévio das Contas



ANA AMÉLIA LEMOS

Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS



ROBERTO ROBAINA

Assessoria de Imprensa/CEAPE/TCE-RS

## ENTIDADE TEM TRADIÇÃO NO DEBATE

O CEAPE tem tradição em promover as Conversas com Candidatos ao Governo Estadual. Trata-se de uma oportunidade única para o debate qualificado a partir das informações trazidas pelos Auditores Externos no Relatório que avalia tecnicamente as contas do Governador do Estado e vão dar substância ao Parecer Prévio emitido pela Casa. Procura-se abordar temas com caráter de política de Estado, que dizem respeito direto com nossa atividade de Controle Social e, portanto, relacionados com a vida do cidadão.



TARSO GENRO

Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS



GERMANO RIGOTTO

Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

do Governador e os encontros foram transmitidos on-line via intranet e disponibilizados para os cerca de 1.126 funcionários da Casa (servidores, magistrados e membros do MPC). Posteriormente, as conversas também foram divulgadas no site do CEAPE ([www.ceapetce.org.br](http://www.ceapetce.org.br)).

Uma das principais questões apresentadas aos candidatos foi a forma como o próximo governador conduziria a escolha do candidato à vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas da quota de sua responsabilidade. Outro ponto alto foi a reestruturação da dívida estadual, que já ultrapassava os R\$ 50,3 bilhões, direcionando anualmente parcela substancial de recursos ao Sistema Financeiro. Também foram abordadas questões nas áreas de saúde, previdência social e pública, educação e auditoria sobre a receita estadual.



Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

TARSO GENRO



Assessoria de Imprensa/TCE-RS

VIEIRA DA CUNHA



Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

PEDRO RUAS



Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

ANTÔNIO BRITTO

# Controle em Foco destaca auditorias e discute temas de interesse nacional

*Quando o Ceape completa 30 anos, festeja também o êxito do programa Controle em Foco, transmitido pela Rádíoweb do TCE-RS. Há quatro anos no ar, o espaço semanal (todas as segundas-feiras, às 11h) vem destacando o importante trabalho desenvolvido pelos Auditores Públicos Externos e o impacto social das auditorias realizadas.*

**O** Controle em Foco também tem servido para discutir temas de repercussão local e, no âmbito nacional, consolidando-se como um canal democrático, questionador e comprometido com a realidade do país.

A agenda de entrevistados é preenchida por figuras de atuação destacada em sua área. A seguir, acompanhe alguns temas abordados por esses entrevistados e o teor de suas participações.

**O Futuro dos Tribunais de Contas** - Entrevistado: Valdecir Pascoal, presidente da Associação dos membros do Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Tribunal de Contas de Pernambuco

Entrevista sobre as deliberações do 4º Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em 2014 e que

teve como tema principal Os Tribunais de Contas frente às Demandas Sociais. Na entrevista, o presidente da Atricon falou sobre temas como o futuro dos Tribunais de Contas e a publicação ativa dos relatórios de auditoria.

**Reforma Política** - Entrevistado: Marcello Lavenère, membro honorário vitalício do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e integrante da Comissão de Acompanhamento da Reforma Política da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Falando sobre reforma política, foram abordados temas como o financiamento de campanhas, eleição proporcional em dois turnos e sistemas eleitorais, entre outros. Para Marcello Lavenère, hoje são necessárias mudanças estruturais no país, entre elas uma reforma política ampla, democrática e oriunda da participação popular.

**Carreira Nacional de Auditoria Externa** - Entrevistado: Sebastião Helvécio, presidente do Instituto Rui Barbosa

A conversa abordou a auditoria coordenada que produziu recomendações aos gestores sobre "Atenção Primária à Saúde". Sebastião Helvécio expressou seu entendimento sobre a construção de uma Carreira Na-

cional para o Serviço de Auditoria Externa, com prerrogativas, competências/atribuições, denominação nacional de Auditores de Controle Externo (ACE) e remuneração mínima em todo o País.

**Crise da Dívida Argentina** - Entrevistado: Nildo Ouriques, professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e presidente do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina.

Na entrevista, Nildo Ouriques fala da origem da dívida, da renegociação e da decisão na Justiça americana que deu ganho de causa aos credores, os chamados "fundos abutres".

**Combate à Corrupção** - Entrevistado: Celso Tres, procurador da República, integrante do Núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul.

Controle em Foco também conversou com o Procurador da República, Celso Antônio Tres, um dos responsáveis pela investigação do chamado "caso Banestado", que apurou o envio ilegal de mais de US\$ 24 bilhões de dólares para contas do Banestado no exterior, nos anos 90. Agora, mais de 20 anos depois, ele falou sobre o caso das contas secretas abertas pelo HSBC na Suíça.

Maria Lucia Fattorelli - Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

# Auditoria da Dívida Grega

*Depois de ser colocada como foco da crise financeira de 2008, a Grécia está novamente sob os holofotes da mídia e do sistema financeiro internacional. Desta vez, devido à instalação, no Parlamento, de comissão inédita destinada a realizar auditoria da dívida daquele país.*



Arquivo Pessoal/ Maria Lucia Fattorelli

MARIA LUCIA FATTORELLI

**E**m grande evento realizado dia 4 de abril, a presidente do Parlamento Helênico, deputada Zoe Konstantopoulou, abriu a sessão solene com a leitura de seu decreto de criação da comissão para realizar uma auditoria da dívida grega, composta por membros nacionais e internacionais. Está sendo definida como comissão da verdade sobre a dívida grega. Seu objetivo é identificar qual parte da dívida grega é ilegal, ilegítima, odiosa ou insustentável, devendo entregar suas descobertas ao Parlamento Grego, ao Parlamento Europeu, aos parlamentos nacionais dos países membros da União Europeia e à opinião pública grega e internacional.

A sessão teve seis horas de duração naquele sábado e contou com a presença do presidente da República, Prokopis Pavlopoulos, do primeiro-ministro Alexis Tsipras, da deputada do Parlamento Europeu Sofia Sakorafa e de mais oito ministros (Defesa, Reforma Administrativa, Luta contra o Desemprego, Justiça, Assuntos Europeus, Finanças, Cultura, Infraestrutura, Transporte e Redes), além de deputados e professores. Todos mencionaram a importância da iniciativa parlamentar e colocaram-se à disposição para colaborar com os trabalhos da comissão.

Eric Toussaint foi designado para ser o coordenador científico da comissão de auditoria. Tive a honra de estar entre os membros internacionais que se pronunciaram naquela sessão histórica.

A situação econômica e social na Grécia está gravíssima. As condições do endividamento público se agravaram, comprometendo volumes crescentes de recursos para o pagamento de juros. A consequência tem sido cortes brutais em serviços e direitos sociais, desemprego elevadíssimo, principalmente de jovens e mulheres, e aumento da pobreza. Já se admite uma situação de crise humanitária, com diversas famílias com todos os membros desempregados, apesar de possuírem curso superior. Muitos estão vivendo do lixo e há elevada ocorrência de suicídios: mais de 4.000 registrados nos últimos quatro anos.

*Apesar dessa alarmante situação social, são crescentes as exigências da chamada Troika* - nome dado ao conjunto de três entidades que pressionam pela implementação de medidas de ajuste fiscal e de austeridade econômica na Grécia e demais países europeus: FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia. O problema é que a implantação das medidas recomendadas pela Troika não tem trazido melhoria alguma. Ao contrário, tem provocado o agravamento da situação econômico-social e o crescimento da própria dívida.

A maioria das pessoas não sabe por que e como o endividamento do país alcançou patamar tão elevado. A chegada de uma nova coalizão política, Syriza, ao poder, tanto no Executivo como na maioria legislativa, ampliou o debate sobre a realização da auditoria dessa dívida. Esse debate já havia sido iniciado



anteriormente. Cheguei a participar, em maio de 2011, de grande conferência que contou com a presença de mais de 3.000 pessoas em Atenas, cujo tema era Dívida e Austeridade. Naquela ocasião, lançaram **livro** com nossa contribuição sobre a ferramenta da auditoria e relato de nossas experiências: Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil, investigações realizadas pela CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados<sup>1</sup> e, especialmente, sobre a exitosa experiência de auditoria oficial da dívida equatoriana<sup>2</sup>. O interesse pela ferramenta da auditoria da dívida levou à criação da auditoria cidadã naquele país, lançada ao final da referida conferência<sup>3</sup>.

Um dos setores mais afetados pela crise que atingiu fortemente a Grécia foi o emprego, principalmente para mulheres e jovens. A demissão em massa das mulheres serviu

de justificativa para o fechamento de creches e subtração de diversos serviços de assistência social, já que as mulheres desempregadas assumiriam tais tarefas. Por isso os movimentos feministas estavam tão inflamados, cabendo destacar a participação da deputada Sofia Sakorafa, que esteve no Brasil como palestrante do seminário internacional “Alternativas de Enfrentamento à Crise”, realizado em Brasília, em outubro de 2011<sup>4</sup>.

A expectativa em relação ao trabalho de auditoria da dívida que se inicia na Grécia é grande e esperamos que tenha o mesmo êxito que a experiência equatoriana, da qual tive a honra de participar. O Equador provou a eficiência da ferramenta de auditoria, que levou à redução de 70% da dívida externa em títulos (bonus

PAGAMOS OS JUROS MAIS ELEVADOS DO MUNDO.

COMPARAÇÃO INVESTIMENTO SOCIAL E DÍVIDA PÚBLICA





EVENTO ORGANIZADO POR MOVIMENTOS FEMINISTAS NA CIDADE DE THESSALONÍKI, NA GRÉCIA - MAIO/2011



OBRA ENSINA OS PASSOS DE UMA AUDITORIA CIDADÃ

global 2012 e 2030), que era justamente a parcela mais onerosa da dívida equatoriana, abrindo espaço para os investimentos sociais, como mostra o gráfico:

No Brasil, a Auditoria Cidadã da Dívida tem dado largos passos no sentido de divulgar a problemática da dívida, formando diversos núcleos nos estados e realizando eventos, publicações, vídeos, etc.

A CPI da Dívida realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010 constituiu um dos passos institucionais mais importantes de nossa luta social. Apesar de não ter realizado a auditoria prevista em nossa Constituição Federal<sup>5</sup>, a CPI possibilitou acesso a documentos e dados que configuram a existência de ilegalidades e ilegitimidades no processo da dívida brasileira, tanto na interna como na externa.

A CPI possibilitou também a ascensão do problema da dívida dos estados e municípios à pauta dos debates nacionais. No momento, tal tema se encontra diante de um impasse<sup>6</sup> face à declaração da presidente Dilma de que não irá cumprir a Lei Complementar nº 148, aprovada e sancionada em 2014, que, apesar de bem distante do efetivo enfrentamento do problema, representa um pequeno alívio no cálculo dos escorchantes juros exigidos dos entes federados. A justificativa para tal descumprimento é a necessidade dos recursos para o pagamento da dívida federal. Esse fato constitui mais uma comprovação do privilégio do Sistema da Dívida no país: os estados e municípios podem continuar sendo prejudicados e sacrificados, o federalismo pode continuar sendo violado, lei que minora minimamente o prejuízo dos entes federados pode deixar de ser cumprida, mas

o apetite dos detentores dos títulos federais tem que ser saciado a qualquer custo!

Estamos pagando os juros mais elevados do planeta. O Brasil é um dos países mais ricos do mundo e deveríamos estar em outro patamar, garantindo vida digna para todas as pessoas e usufruindo de desenvolvimento socioeconômico efetivo. Acredito que só chegaremos lá com ativo envolvimento dos cidadãos e cidadãs nas questões nacionais. A Auditoria Cidadã da Dívida se coloca como um espaço para a disseminação do conhecimento e participação social, que já serviu ao Equador, agora está servindo à Grécia e espero que, em breve, chegue a nossa vez. Vamos nos preparar para isso, envolvendo um número cada vez maior de pessoas. Todos estão convidados.

#### NOTAS

1. [www.auditoriacidada.org.br/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/](http://www.auditoriacidada.org.br/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/)
2. [www.auditoriadeuda.org.ec/](http://www.auditoriadeuda.org.ec/)
3. [www.citizen-audit.net/members/greece/](http://www.citizen-audit.net/members/greece/)
4. [www.auditoriacidada.org.br/eventos-da-auditoria-cidada/](http://www.auditoriacidada.org.br/eventos-da-auditoria-cidada/)
5. [www.auditoriacidada.org.br/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/](http://www.auditoriacidada.org.br/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/)
6. [www.auditoriacidada.org.br/por-que-os-juros-sao-tao-elevados-no-brasil/](http://www.auditoriacidada.org.br/por-que-os-juros-sao-tao-elevados-no-brasil/)

Silvio Sinedino | Conselheiro deliberativo eleito da Fundação Petros e diretor da Associação dos Engenheiros da Petrobras (AEPET)

# A Petrobras após a Operação Lava Jato

No dia 22.4.2015, a Petrobras divulgou seu balancete do terceiro trimestre de 2014 e o balanço de 2014 devidamente aprovados sem ressalvas pela sua auditoria independente, a PwC.

A aprovação pela PwC deixou uma dúvida: os balanços de 2012, 2013, e os balancetes dos 1º e 2º trimestres de 2014 foram assinados pela auditoria independente e nada havia sido visto frente às baixas contábeis atuais superiores a R\$ 50 bilhões?

Ainda como conselheiro de administração representante dos trabalhadores (mandato encerrado em 29/04/2015), não aprovei as demonstrações contábeis por dois motivos:

1º - Não ter havido baixa no valor do primeiro trem da RNEST que sabidamente está sobrevalorizado. O custo máximo médio internacional para refinarias é de US\$ 35 mil/capacidade de barril refinado e a RNEST apresenta US\$ 81 mil/capacidade de barril refinado.

2º - O uso de premissas, no meu entendimento, equivocadas nos cálculos atuariais da Fundação Petros subavaliou as responsabilidades da Petrobras para com seus planos de previdência.

A pergunta que segue é: como ficará a Petrobras após a Operação Lava Jato?

Essa questão envolve vários aspectos que vou tentar endereçar, ainda que superficialmente, neste artigo.

Desde a sua criação em 1953, fruto da maior campanha cívica do país, "O Petróleo é Nosso", no final dos anos 40 e início dos 50, a Petrobras sempre teve como objetivo suprir o país de petróleo e seus derivados e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento nacional.

Esse objetivo tem sido cumprido a contento, com o abastecimento nacional de derivados sempre garantido, com milhares de empresas nacionais que se criaram e desenvolveram graças ao apoio e repasse de tecnologia pela companhia e com a criação de milhares de empregos de alta qualificação. A legislação tributária trazida pelo Repetro no governo de FHC beneficiou com isenção de impostos a importação de produtos para a indústria do petróleo e gás, prejudicando seriamente as empresas nacionais do ramo, o que ainda precisa ser revertido.

A gestão da Petrobras tem sido questionada não só pelo envolvimento da companhia na Operação Lava Jato como também pelo prejuízo gerado pelo subsídio aos combustíveis, cujo montante é superior a US\$ 20 bilhões.

O prejuízo é fruto do mau uso pelo governo do seu papel como acionista majoritário. A política de subsídio aos combustíveis é uma política de



SILVIO SINEDINO

governo, que, como tal, deveria ser financiada pelo Tesouro Nacional. O uso do poder de acionista majoritário para impor à Petrobras o subsídio aos combustíveis, causando o prejuízo bilionário, não encontra apoio na Lei das S.A. e trouxe enorme fragilidade ao caixa da companhia. Some-se a isso o absurdo de subsidiar até as distribuidoras suas concorrentes, transferindo-lhes parte de seus lucros.

A Operação Lava Jato trouxe ao conhecimento público a existência de uma quadrilha com ramificações internas na alta direção da Petrobras e duas dezenas de empreiteiras criminosas que superfaturavam os projetos, sangrando as

já combatidas finanças da empresa.

Questionou-se que não haveria governança na companhia, o que é equivocado. Governança há, que o digam os trabalhadores quando falham no cumprimento das normas e procedimentos. Só que a alta direção não obedecia ao que ela mesma criava.

O envolvimento da alta direção na organização criminosa traz a necessidade de avaliar como é feita a indicação dessa direção. O alcaçute premiado, ex-diretor do abastecimento, Paulo Roberto Costa, declarou: "Ninguém chega a diretor se não for indicado por Partido". Em recente entrevista, o ex-presidente da Transparência Brasil questionou: "Para que diabos um partido quer uma diretoria na Petrobras?".

Então a maneira como se chega à diretoria da Petrobras tem que mudar. A companhia vive ressaltando a importância da governança, tendo acabado de criar essa diretoria. Pergunta-se: onde estão definidos os critérios objetivos de competência técnica, experiência profissional e capacidade gerencial exigidos para o cargo de diretor?

Se não há critérios objetivos definidos, como escolher? Pela indicação de partidos?

Por que não se definem as exigências e qualificações mínimas para o cargo e há a indicação de

uma lista tríplice pelos trabalhadores? Não é um processo exótico, sendo usado, por exemplo, na Fio-cruz, nas universidades federais. Mesmo na Petrobras já se usou, no antigo Depex.

A exploração do pré-sal deve se dar no ritmo do interesse do país, de tal forma que a indústria nacional se desenvolva, oferecendo os equipamentos necessários com preços competitivos e, de maneira nenhuma, nos transformando em exportadores de petróleo cru, o que nos reconduziria aos tempos de colônia como exportadores de produtos primários.

Entretanto, foi feito um plano estratégico extremamente ambicioso, financeiramente arriscado e com o objetivo, equivocado, de nos transformar em grande exportador de óleo.

O petróleo não é uma commodity, atinge seu pico mundial de produção e é um recurso natural estratégico, como demonstra boa parte das guerras neste e no século passado que tiveram o petróleo como motivação principal, mesmo que por vezes não explícita. Assim, devemos utilizá-lo geopoliticamente no interesse do país, não o exportando em bruto, e sim lhe agregando valor, seja pelo refino, seja como produto petroquímico elaborado e vendendo a quem nos

interessa. Defendo o monopólio estatal do petróleo, sob o controle do interesse estratégico da nação e não das políticas mesquinhas dos governos de plantão.

O planejamento da exploração do pré-sal deverá ser revisto não só pela posição da companhia como a maior devedora corporativa do planeta como pelo desarranjo trazido às obras necessárias ao planejamento anterior, como consequência de punições às empreiteiras envolvidas na Lava Jato.

Capacidade técnica não falta à Petrobras, tanto que acaba de receber da Offshore Technology Conference (OTC), pela terceira vez, o maior prêmio mundial da indústria de petróleo e gás offshore.

A paralisação das obras não só tem reflexos negativos para a Petrobras como tem criado problemas sociais pela demissão de milhares de trabalhadores, elo mais fraco da cadeia de produção e que paga pelo crime que não cometeu com sua própria capacidade de sobrevivência que é o seu trabalho.

A política de contratação de obras terá que ser modificada, voltando aos padrões de sucesso usados nas décadas de 70 e 80, evitando contratações que admitam, e até facilitem, os chamados aditivos contratuais.

Concluindo, vemos então que a Petrobras não tem problemas técnico-operacionais, mas tem sérios problemas de gestão, principalmente pelo uso que o acionista majoritário, o governo, faz do seu poder de nomeação da diretoria-executiva, na qual as indicações políticas provaram não ter como objetivo os interesses do país e, sim, interesses paroquiais e criminosos de manutenção de poder.

---

A PETROBRAS TEM COMO OBJETIVO  
SUPRIR O PAÍS DE PETRÓLEO  
E CONTRIBUIR PARA O SEU  
DESENVOLVIMENTO. ESSE OBJETIVO  
TEM SIDO CUMPRIDO A CONTENTO.

---

Cezar Miola | Presidente do TCE-RS

# Construindo o Tribunal de Contas do presente e do futuro

A realidade é dinâmica e transformadora. E assim também deve ser a atuação dos Tribunais de Contas na prevenção e no combate às irregularidades e aos ilícitos administrativos.

Para atender aos desafios impostos pela sociedade, que exige dos órgãos de fiscalização uma atuação cada vez mais proativa, o aperfeiçoamento das ferramentas de trabalho e a busca pela máxima efetividade nos mecanismos de controle são imprescindíveis. E, para tanto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem investido fortemente na sua modernização.

No centro dela, está o processo eletrônico, inaugurado em agosto de 2013 e alçado ao topo das prioridades institucionais. A virtualização dos processos tem por objetivo imprimir maior eficiência e celeridade ao trâmite dos feitos na Casa, buscando reduzir o tempo de duração dos processos, bem como a burocracia de cada expediente, além de diminuir o impacto ambiental, já que minimiza a quantidade de papel utilizada.

Em 2014, além dos processos de inativação da esfera municipal, os processos de contas de gestão e de contas de governo de 33 municípios do Estado, que correspondem a 132 órgãos e entidades, foram submetidos aos procedimentos eletrônicos do e-TCERS. Em 2015, o processo eletrônico foi estendido para as con-

tas de governo e/ou de gestão dos 1.164 órgãos da esfera municipal, alcançando sua plenitude em 2019, quando todos os feitos da área finalística, incluindo os da esfera estadual e municipal, serão eletrônicos.

Essa busca pela racionalização dos processos de trabalho também motivou a edição da Resolução nº 1.021, de dezembro de 2014, que revisa a estrutura organizacional do Tribunal de Contas, estabelecendo o agrupamento de atividades que tenham características de complementariedade e similaridade, para alcançar uma dinâmica de trabalho mais eficiente. Dentre essas modificações, merece especial destaque a subordinação da Supervisão de Informática à Direção-Geral, pela importância estratégica que a tecnologia da informação tem para o Tribunal, a criação da Supervisão de Serviços Processuais (SSP), que concentrará os atendimentos à população e aos jurisdicionados, e a nova Supervisão de Gestão de Pessoas (SGP), que concretiza o compromisso estratégico de se priorizar a atenção àqueles que conosco trabalham e são os efetivos responsáveis pela implementação dos desafios assumidos através da missão institucional.

Mas os avanços não param por aí. Nos últimos anos, o Tribunal concentrou esforços na área de tecnologia da informação, com a construção de um Datacenter e com a aquisição e desenvolvimento de importantes sistemas, como é o caso da ferramenta Business Intelligence (BI) (permite o cruzamento das mais diversas bases de dados, com a utilização das informações disponíveis nos sistemas corporativos do Tribunal, incrementando os trabalhos de auditoria) e do Sistema de Informações para Companhias e Entidades – SICOE (proporciona maior agilidade e qualidade nos trabalhos de auditoria da área estadual, mediante a uniformização dos dados referentes à contabilidade, aos fornecedores e clientes, às folhas de pagamentos, aos arquivos jurídicos e licitatórios, entre outros, da Administração Pública). Além desses, estão em fase de desenvolvimento o Licitacon (sistema de licitações e

---

A INSTITUIÇÃO É RESULTADO DOS SONHOS DAQUELES QUE A COMPÕEM. ALÉM DO DESAFIO TECNOLÓGICO, É PRECISO CONTAR COM O ENGAJAMENTO DE SERVIDORES E MEMBROS DO TCE.

---

contratos), que visa a acompanhar a publicação e execução das licitações e contratos em tempo real, e o Siaspes-WEB, o qual permitirá o exame da documentação relativa às contratações temporárias sem necessidade de deslocamento de equipes de auditoria, mediante a alimentação do sistema de forma on-line pelos jurisdicionados, entre outros.

A destacar, ainda, as importantes inovações trazidas com o novo regimento interno da Casa (vigente a partir de 1.6.2015), que deverá agilizar as rotinas processuais e imprimir maior efetividade ao controle externo. Na mesma data também entram em vigor novas regulações acerca das atribuições dos conselheiros-substitutos do Tribunal. Estes, reunidos em câmaras especiais, passam a exercer jurisdição plena em relação a todos os processos de contas dos legislativos municipais e das entidades da administração indireta local.

Por fim, a Casa conta com o Centro de Gestão Estratégica de Informação do Controle Externo (CGEX), implantado em 2011, que é responsável por realizar o cruzamento de informações, repassando ao corpo técnico os indícios de irregularidades encontrados para verificação in loco. Esse centro mantém convênio de acesso a dados com mais de 30 organismos públicos e privados. Por sua importância, cumpre referir o termo de cooperação firmado com



CONSELHEIRO CEZAR MIOLA

a Secretaria da Fazenda, em conjunto com o Ministério Público do Estado, que franqueia acesso a dados das notas fiscais eletrônicas, cuja análise permitirá a identificação de casos de sobrepreço ou superfaturamento em auditorias. Além disso, como uma medida voltada à prevenção e ao combate à corrupção, esse órgão vai centralizar o recebimento das declarações de bens e rendimentos dos agentes públicos indicados no artigo 1º da Lei Estadual nº 12.036, de 19 de dezembro de 2003, conforme disposto na Instrução Normativa nº 01, de 26 de janeiro de 2015, fazendo o acompanhamento da evolução patrimonial desses agentes.

Os desafios se multiplicam e se sobrepõem às competências ordinárias do Tribunal de Contas: a observância da ordem cronológica de pagamentos, em cumprimento ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o novo Plano Nacional de Educação, a necessidade de melhorias na qualidade do gasto público, em especial com saúde e educação, evitando desperdícios, o combate à corrupção, que deve ser cada vez mais implacável, entre outros tantos. E, para que o Tribunal consiga responder de forma efetiva a cada um desses desafios, é fundamental a manutenção do investimento em tecnologia e na modernização das ferramentas de controle.

Mas não se pode esquecer de que a Instituição é o resultado dos gestos e dos sonhos daqueles que a compõem. Assim, para além do desafio tecnológico, será também preciso contar com o engajamento dos servidores e membros do Tribunal. Ao TCE-RS, caberá a missão de inspirá-los a alçar voos cada vez mais longos de forma que possam desenvolver todas as suas potencialidades nesse percurso.

Vamos em frente!

Romano Scapin - Auditor Público Externo e Diretor Administrativo do CEAPE

# Os Tribunais de Contas e o combate à corrupção

No período da democracia brasileira mais recente, a situação política do país nunca antes esteve tão dividida como nos dias de hoje. Não obstante a divergência de posições que separam o Brasil nesse cenário político, ainda é possível encontrar um ponto comum sobre o qual todos os brasileiros concordam: a corrupção deve ser expurgada do nosso país definitivamente. Ainda que tardiamente, a tolerância do povo brasileiro com o desrespeito dos governantes no trato do dinheiro público chegou a seu termo final. Por isso, é imprescindível que se acerte na definição sobre os mecanismos que devem ser adotados para combater a corrupção.

Ao tratar do controle externo sobre a Administração Pública, o constituinte de 88 definiu que sua titularidade é do Poder Legislativo, prevendo, ainda, dada a complexidade da função, que o exercício de tal controle ocorra com o auxílio de instituição essencialmente técnica: o Tribunal de Contas. Aliás, a Corte de Contas preocupa-se com apenas com essa função, com o exercício do controle externo, motivo provável pelo qual tenha melhores condições de exercê-lo em comparação ao Parlamento. É significativo que, apesar de o Tribunal de Contas da União emitir regularmente o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, o Congresso Nacional ainda não tenha julgado os pareceres técnicos referentes ao período de 2002 a 2013.



ROMANO SCAPIN

Não há instituição estatal brasileira cuja razão existencial seja mais relacionada ao combate à corrupção do que o Tribunal de Contas. Todavia, mesmo na parte que tange às Cortes de Contas, o sistema de controle externo, da forma que hoje está estruturado e instrumentalizado, não funciona satisfatoriamente. A situação atual é de um sistema de controle montado de modo a não possibilitar que sua função seja perfeitamente exercida. Tal diagnóstico torna mais preocupante a constatação de que o conjunto de propostas apresentadas pelo governo federal num primeiro momento – denominado de “pacote anticorrupção” – não contemple qualquer alteração relacionada ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Nesse conjunto de propostas, esperava-se que a presidenta adotasse três eixos principais de mudança quanto à organização e funcionamento dos Tribunais de Contas. O primeiro diz respeito à forma de composição do Conselho Julgador. Atualmente, sabe-se que, em regra, a maior parte dos Ministros e Conselheiros são indicados e escolhidos por critérios e arranjos políticos. Todavia, a essência do Tribunal de Contas não permite que seus membros tenham vinculação política em período concomitante às suas nomeações, especialmente porque eles vão julgar ou opinar sobre as contas de seus “pares” políticos, o que indica, já na largada, a possibilidade de mácula à imparcialidade ou impessoalidade no exercício de suas atribuições. O Tribunal de

Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

Contas deve ser um órgão essencialmente técnico, concepção que se reforça a partir do atual quadro de fragilidade institucional no combate à corrupção.

Por essa razão, pessoas que exerceram cargos político-partidários (e seus assessores) não devem ocupar, pelo menos por determinado período (uma espécie de “quarentena”), assento junto às Cortes de Contas: agentes políticos com vinculação partidária e cargos comissionados nomeados por eles não devem exercer a técnica função de Ministro ou de Conselheiros.

De outro lado, o segundo eixo indispensável para evolução da atuação do Tribunal de Contas e, conseqüentemente, do combate à corrupção, diz respeito aos Auditores que exercem o controle externo. Pela mesma razão da primeira proposta, no sentido de que as Cortes de Contas são Instituições essencialmente técnicas, é que se defende que os Auditores devem desempenhar sua função de forma independente e contar com prerrogativas que lhes garantam a adequada realização das Auditorias sobre os órgãos públicos. A técnica científica determina que a função de Auditoria seja plena-

mente independente. No entanto, atualmente os Auditores Públicos de Controle Externo têm suas atividades subordinadas ao aval de Ministros e Conselheiros (em sua maioria de origem política) que escolhem, em última instância, o quê, como e quando as gestões públicas serão auditadas. Essa é uma tarefa que cabe aos expertos em Auditoria, sendo inadmissível permitir que os julgadores possam escolher a matéria que será auditada e, mais adiante, por eles avaliada. Por isso, é necessário que as organizações dos Tribunais de Contas reconheçam em suas estruturas a independência da função de Auditoria, o que poderá ocorrer imediatamente por meio de iniciativas próprias de cada Instituição, em razão da inexistência de óbice para tanto, sendo reforçado por uma Lei Orgânica Nacional que, para além de garantir a mencionada independência, regulamentará as atividades, as prerrogativas e as vedações da função típica de estado que é fundamental para o combate à corrupção: a dos Auditores Públicos de Controle Externo.

O terceiro eixo refere-se aos meios processuais efetivos para que o Tribunal de Contas exerça o controle externo adequada e tempe-

tivamente. A principal finalidade do processo que tramita na Corte de Contas (processo de contas) é a tutela ao Erário, todavia, no atual sistema processual dessas Cortes fiscalizadoras, não existe uma real preocupação com tal finalidade. Os processos são longos, demorados, o controle, na maior parte das vezes, é feito supervenientemente ao gasto público e a efetividade quanto à restituição das despesas irregulares é baixíssima: os percentuais de valores ressarcidos ao Erário são irrisórios. Os procedimentos relativos à Auditoria, fiscalização, julgamento das contas e emissão de pareceres técnicos devem ser revistos, padronizados nacionalmente, de maneira a racionalizar o controle externo em todo o território brasileiro para que tenha a mesma efetividade de atuação. É urgente a elaboração de uma lei nacional que regulamente os processos dos Tribunais de Contas visando ao estabelecimento de regras que permitam a tutela ao Erário de forma efetiva, adequada e tempestiva.

Com todo o exposto, pretende-se alertar que, inexistindo modificação de rumo nos três elementos aqui comentados (nomeação de Ministros e Conselheiros, em sua maioria, por critérios de afinidade política, a falta de independência dos Auditores para realizar seus trabalhos e a ausência de regramento adequado para os processos de contas), o combate à corrupção por meio da atuação dos Tribunais de Contas continuará ineficiente e inadequado. Não alterar o funcionamento e a organização dos Tribunais de Contas é um erro para quem efetivamente pretende combater a corrupção, mas será um acerto para quem deseja que a situação continue como está.

---

AUDITORES DEVEM DESEMPENHAR  
SUA FUNÇÃO DE FORMA  
INDEPENDENTE E CONTAR COM  
PRERROGATIVAS QUE LHES  
GARANTAM A ADEQUADA  
REALIZAÇÃO DAS AUDITORIAS.

---

Pedro Gabriel Kenne da Silva - Contador, vice-presidente do Conselho Regional de Contabilidade do RS

# Observatórios Sociais

## Parceria para melhorar a qualidade da gestão pública

Uma grande revolução, silenciosa e pacífica, vem acontecendo no Brasil nos últimos anos e vai fazer grande diferença quando for percebida em todos cantos do país. Trata-se da participação da sociedade civil no controle social da gestão pública. Esta atividade, em sintonia com os órgãos institucionais de controle, Ministério Público, tribunais de contas e controles internos, fará toda a diferença quanto à qualidade da gestão do Estado.

O controle social da gestão pública, assim entendida a participação dos cidadãos, individualmente ou por meio de organizações da sociedade civil, no acompanhamento efetivo das ações empreendidas pelos gestores, é uma realidade no Brasil, embora ainda incipiente. Esta situação decorre do fato de satisfazerem-se quatro requisitos fundamentais: regime democrático, transparência da gestão, acessibilidade às informações e, finalmente, a participação da sociedade civil.

Segundo a literatura acadêmica, um país é democrático quando confere a seus cidadãos direitos políticos, civis e sociais, de forma que possam se candidatar aos cargos de comando do Estado e concorrer por meio de eleições honestas, garantidas a eleição e posse dos eleitos por



GABRIL (DIR.) APRESENTOU OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS AOS DIRETORES

instituições fortes e respeitadas. Ainda quando se pode contestar o governo sem riscos de perseguições e quando se pode divulgar notícias contrárias ao governo por meio de ampla liberdade de expressão.

A transparência do Estado Brasileiro em relação aos atos e fatos de gestão iniciou uma nova era com a publicação da Lei Complementar no 101, no ano 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual explicitou com muita clareza a obrigação dos gestores públicos de promoverem ampla transparência dos dados referentes à execução orçamentária e financeira, bem como incentivar a participação da sociedade no controle social. No ano de 2009 foi publicada a Lei

Complementar no 131, que melhorou a Lei de Responsabilidade Fiscal ao determinar a disponibilização em tempo real das informações e esclarecer que o Estado deve alcançar aos cidadãos as informações não disponíveis na Internet quando solicitadas, como os processos de licitações e os contratos deles decorrentes, mesmo durante suas execuções, para que possam ser acompanhados durante seus fluxos.

O marco definitivo da transparência, no entanto, veio com a Lei Federal no 12.527, de 2011, batizada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que pode ser resumida pelo que diz, textualmente, o inciso I de seu artigo 3º, segundo o qual o Estado deve

Assessoria de Imprensa - CEAP/CE-RS

ter como diretriz a observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, estabelecendo, ainda, todo o regramento para garantir à sociedade civil o direito fundamental de acesso às informações.

Completando os requisitos para o exercício pleno do controle social, o desenvolvimento das tecnologias da informação e das comunicações (revolução digital) permitiu o acesso aos dados disponíveis na rede mundial de computadores, facilitando e encorajando o engajamento dos cidadãos em ações de acompanhamento da gestão pública.

Nessa esteira de conscientização para a participação foram surgindo movimentos e organizações no seio da sociedade civil com o propósito de acompanhar a gestão pública, dos quais destacamos os Observatórios Sociais, que compõem uma rede de organizações instituídas e mantidas pela sociedade civil, presentes, atualmente, em mais de cem municípios brasileiros.

O primeiro Observatório Social (OS) nasceu na cidade de Maringá, no Estado do Paraná, e rapidamente fez escola por sua metodologia simples, clara e eficaz em termos de atuação na prevenção de irregularidades e ilegalidades na gestão pública. Em 2008 foi criado o Observatório Social do Brasil para organizar, coordenar em rede e padronizar as ações dos mais de 20 OSs criados até aquele ano, bem como fomentar a criação de novos observatórios nos quatro cantos do Brasil.

Diferente de outras organizações e movimentos que atuam denunciando fraudes e desvios de recursos já ocorridos, por meio da imprensa e pela rede de computadores, os OSs criados assumem o compromisso de atuarem nos acontecimentos presentes, no início dos processos de

contratações públicas, monitorando as licitações e os contratos das áreas mais suscetíveis a ocorrerem erros e fraudes. Uma vez detectados quaisquer problemas, a administração é instada a corrigi-los, antes que sejam consumadas as impropriedades ou ilegalidades.

Neste ponto é que se ressalta a importância da articulação dos Observatórios Sociais com os órgãos institucionais de controle: se o gestor público, após cientificado pelo Observatório Social local de que há uma irregularidade em curso, por exemplo, um edital cujo critério de aceitabilidade de preços indica valores acima dos preços de mercado, não tomar providências para a correção, o Observatório Social encaminhará representação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, que agirão se entenderem oportuno e apropriado, como tem ocorrido recorrentemente.

No Estado do Rio Grande do Sul já foram criados seis Observatórios Sociais, sendo o Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) o mais recente, cuja assembleia geral de fundação ocorreu no mês de dezembro passado. Apoiaram formalmente e assinaram termos de cooperação técnica para atuação em parceria com o OSPOA e os demais OSs do Rio Grande do Sul o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), o Ministério Público Estadual, o Ministério

Público de Contas, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, entre outros, com destaque aqui para a colaboração especial assinada com o Centro de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do RS (Ceape/TCE-RS), que vem atuando na capacitação dos voluntários na área de licitações e contratos. As áreas mais suscetíveis a ocorrerem problemas e que o Observatório Social de Porto Alegre já começou a monitorar são saúde, educação, obras e terceirizações de pessoal.

O OSPOA conta com um quadro ainda insuficiente de voluntários, tendo em vista que o voluntariado é uma atividade meritória, mas secundária, sendo exercida de forma concorrente com as atividades principais das pessoas. Interessados em saber sobre os Observatórios Sociais ou mesmo se apresentarem como voluntários sugere-se consultar os sites [www.portoalegre.osbrasil.org.br](http://www.portoalegre.osbrasil.org.br) e [www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br).

Todo esse esforço para criação e operação de Observatórios Sociais não teria eficácia sem a necessária e indispensável interação das organizações da sociedade civil que se ocupam do controle social com os órgãos institucionais de controle em razão da competência desses legitimados para agir e sustar de forma pronta as impropriedades e ilegalidades em curso detectadas pelo controle social.

## OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS COMPÕEM UMA REDE DE ORGANIZAÇÕES INSTITUÍDAS PELA SOCIEDADE CIVIL, PRESENTES, HOJE, EM MAIS DE CEM MUNICÍPIOS.

Auditores Públicos Externos: Amauri Perusso (presidente da Fenasc), Josué Martins (presidente do Ceape) e Romano Scapin (diretor administrativo do Ceape)

# A independência da auditoria de controle externo: Um ajuste necessário<sup>1</sup>

“Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou.”  
Victor Hugo

O atual momento da história brasileira, em que ainda se perquirem os efeitos das manifestações que levaram milhões de pessoas às ruas em 2013 (com reflexos ainda em 2015), põe em destaque o papel dos Tribunais de Contas no Estado brasileiro, uma vez que sua finalidade institucional guarda relação direta com as principais causas de indignação que motivaram os protestos<sup>2</sup>: os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos e a corrupção.

Os Tribunais de Contas, na medida dos instrumentos que o ordenamento legal lhes oferece, vêm cumprindo seu papel de fiscalizador das contas públicas. Todavia, muito ainda deve ser feito para que consigam atingir a efetividade que justifique o aporte de bilhões de reais do orçamento público<sup>3</sup> para a realização de suas despesas anuais.

Nessa linha, a principal mudança deve ocorrer na essência desses Tribunais, cabendo reconhecer que os 34 tribunais que compõem o Sistema de Controle Público Externo são, principalmente, órgãos de auditoria, tal como lembra Inaldo Araújo:

*“(...) é comezinho concluir que a potestade dos Tribunais de Contas, ou ‘Cortes de Auditoria’, como se autorreconheceu o próprio TCU, de julgar contas ou emitir parecer prévio, dentre outras que dão materialidade à função de controle, somente pode ser concretizada, se estiver pautada em trabalhos auditoriais elaborados em cumprimento aos padrões normativos mais modernos.”<sup>4</sup>*

O Sistema de Controle Público Externo, exercido pelos TCs, deve congrega, dentro de si, três funções distintas, independentes e harmônicas: a Auditoria Governamental (realizada por Auditores Públicos de Controle Externo), a Parecerista/ Julgadora (realizada por Ministros/Conselheiros e seus Substitutos) e a de defesa da ordem jurídica e do regime democrático (independente, exercida pelos Procuradores de Contas).

Enquanto o Ministério Público de Contas busca autonomia orçamentária e funcional (PEC no 329/2013)<sup>5</sup>, ministros e conselheiros afirmam seu papel judicante emitindo liminares monocraticamente e regulando o papel dos substitutos, ajustando a denominação à função e definindo competências e vedações como se expõe a seguir<sup>6</sup>:



Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

#### AMAURI, JOSUÉ E ROMANO DEFENDEM A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA

*“Observar as vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas”.*

Pode-se dizer que as funções julgadora e de defesa da ordem jurídica já estão, dentro do sistema de controle externo público, devidamente reconhecidas e mais bem estruturadas para sua atuação. Trata-se, portanto, de conferir à terceira função, a de auditoria governamental, base e matéria-prima do processo de contas, a necessária independência e fixar-lhe as atribuições, garantias e vedações para atuação.

É importante lembrar que, a pedido da Fenasc (Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil), a deputada federal Alice Portugal apresentou a PEC no 75/2007<sup>7</sup>, propondo a criação da Auditoria de Controle Externo como órgão independente na estrutura do Sistema Tribunais de Contas:

“Art. 73.

§ 5º - A Auditoria de Controle Externo é órgão essencial ao exercício da atividade de controle externo, com independência funcional necessária ao desempenho de suas funções institucionais.

§ 8º - A Auditoria de Controle Externo tem por chefe o Auditor Geral de Controle Externo, escolhido dentre os integrantes da carreira na forma da lei.”

Iniciativa semelhante aparece no já citado projeto de emenda constitucional<sup>8</sup> elaborado pela AMPCON (Associação Nacional do Ministério Público de Contas), sob o patrocínio do deputado federal Francisco Praciano, que estabelece em seu art. 6º, inc. V, “a separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo”. (grifou-se)

#### **RAZÕES DE POLÍTICA DE ESTADO PARA A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA EXTERNA**

Os Tribunais de Contas são instituições de Estado e possuem estatuto constitucional. O sistema de controle externo é indispensável ao Estado Democrático de Direito. O processo de contas é elemento essencial para a emissão do parecer prévio e para o julgamento das contas, ou seja, para a obtenção do produto final do Sistema.

O “devido processo legal de contas”, assegurado o contraditório e ampla defesa ao auditado e a terceiros

interessados, tem que ser estruturado em fases independentes de acordo com as funções que atuam no Sistema em defesa da sociedade e do erário, quais sejam: a Auditoria (que elabora o relatório compondo a peça principal do processo de contas e reexamina os achados de auditoria a partir dos elementos de defesa aportados pelo gestor), o Ministério Público de Contas (que analisa o relatório e as razões da defesa e organiza seu pronunciamento) e o Corpo Julgador (que emite parecer ou julga as contas).

Somos um sistema atípico. Atuamos sem hierarquia e esgotamos o exame do processo de contas em cada tribunal. Assim, reforça-se a necessidade da definição das funções e, especialmente, o reconhecimento da independência da auditoria.

O corpo julgador pode e deve participar das discussões da política de fiscalização do Sistema Tribunais de Contas, mas não com a natureza de determinar o modus operandi da política e sim aportando argumentos de convencimento em termos de linhas gerais de atuação. Não é aceitável que o julgador tenha a possibilidade de definir o objeto da auditoria ou sua forma de abordagem.

Para isso o corpo de auditoria terá que dispor de garantias e vedações a sua atuação e precisará ser estruturado de maneira independente do corpo julgador e do Ministério Público.

## RAZÕES TÉCNICAS PARA A INDEPENDÊNCIA

Nos termos preconizados pela Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) nas normas de auditoria pública, no seu capítulo II, item 50 (referente às normas gerais aplicáveis tanto ao auditor quanto à EFS), fica claro que “os auditores<sup>9</sup> e as EFS [entidades fiscalizadoras superiores] devem ser independentes”. No mesmo sentido, a doutrina brasileira<sup>10</sup>, quando discorre sobre auditoria governamental, e a doutrina estrangeira<sup>11</sup>, quando trata da auditoria pública, destacam a necessidade de se conferir independência aos auditores, para que realizem adequadamente sua função.

Vale também citar o que diz o Código de Ética e Normas de Auditoria da Intosai<sup>12</sup>:

*“17. Em todas as questões relacionadas com o trabalho de auditoria, a independência dos auditores não deve ser afetada por interesses pessoais ou externos. Por exemplo, a independência poderia ser afetada pelas pressões e por influências externas sobre os auditores; pelos prejulgamentos dos audi-*

*tores acerca das pessoas, das entidades auditadas, dos projetos ou dos programas; por haver trabalhado recentemente na entidade auditada; ou por relações pessoais ou financeiras que provoquem conflitos de lealdade ou de interesse. Os auditores estão obrigados a não intervir em qualquer assunto em que tenham algum interesse pessoal.”(grifou-se)*

Portanto, a obediência às normas da Organização mundial das Entidades Fiscalizadoras Superiores é o argumento técnico complementar para que ocorram os avanços necessários no sentido de reconhecer a função de auditoria como independente e de atribuição exclusiva de servidores públicos efetivos, treinados e capacitados para o exercício de função típica de estado: a Auditoria Pública de Controle Externo.

## A INDEPENDÊNCIA DEPENDE EXCLUSIVAMENTE DE UM PROJETO NACIONAL OU INICIATIVAS LOCAIS PODEM ADOPTAR ESSE PRINCÍPIO?

As iniciativas locais não dependem de um projeto nacional, isto é, não exigem legislação nacional específica para que ocorram. Entretanto, ambas situações se complementam e reforçam.

No caso do Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Sul, a iniciativa para buscar o reconhecimento da independência deve começar pela única norma de auditoria governamental, do conjunto de Normas Relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental (NAG 3000), que não foi recepcionada pela Casa<sup>13</sup> (a de nº 3301):

*“Os profissionais de auditoria governamental são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre e irrestrito acesso a informações, documentos e dependências dos entes, mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e comunicar os resultados consoante sua livre iniciativa, sem quaisquer tipos de interferências.” (grifou-se)*

Tal situação deve ser imediatamente revisada. Não podemos depender da vontade política ou da discricionariedade do conselheiro que ocupar a presidência da Corte para garantir a independência de nossa atuação: ela deve estar prevista expressamente no regramento relativo ao exercício profissional da auditoria pública de controle externo.

## **O ATO DE AUDITORIA PÚBLICA E A INDEPENDÊNCIA**

Os avanços defendidos pressupõem, também, a definição, expressa e exata, dos atos de auditoria governamental.

A partir da definição de auditoria governamental contida na NAG (1102.1)<sup>14</sup>, podemos conceituar ato de auditoria governamental como sendo o “exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno

---

A INDEPENDÊNCIA DOS  
AUDITORES EXTERNOS  
É NECESSÁRIA PARA A  
CONSTITUIÇÃO DO DEVIDO  
PROCESSO LEGAL DE CONTAS.  
É ESSENCIAL PARA O SISTEMA  
TRIBUNAIS DE CONTAS.

---

(SCI). É realizado por profissionais de auditoria governamental, por intermédio de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética, transparência e proteção do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública”.

Tais atos são de atribuição exclusiva de carreira típica de Estado. A independência do exercício da auditoria pública, como temos defendido, é uma garantia essencial para o seu adequado desempenho.

## **A AUDITORIA PÚBLICA OPERANDO COMO UM CONJUNTO ORGÂNICO: O CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA**

Nesse ponto, importa ressaltar que a independência dos auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da auditoria governamental. Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o estado, a auditoria pública de controle externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre na Cage, Defensoria Pública, PGE e Ministério Público no Estado do RS.

Assim, além da escolha do Diretor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um Conselho Superior de Auditoria. Em essência, as matérias que dizem respeito à nossa função de auditoria devem ser deliberadas e decididas por um conjun-

to de auditores com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função.

Dentre as competências desse Conselho Superior, podem-se elencar, exemplificativamente, as seguintes:

I - estabelecer as diretrizes e aprovar o planejamento e a execução das atividades de controle externo do Tribunal de Contas;

II - examinar matérias complexas, com divergência de opinião entre os auditores ou entre estes e os julgamentos dos conselheiros, com vistas a manter a unidade de atuação técnica dos auditores;

III - aprovar as diretrizes relativas a processos e atos em sua esfera de competência e promover o controle de seus fluxos;

IV - definir, em estreita colaboração com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, as atividades de educação oferecidas à área de auditoria de controle externo;

V - manifestar-se sobre a concessão de licença para qualificação profissional;

VI - manifestar-se sobre o exercício de auditores de controle externo em funções externas, cedidos a outros órgãos;

VII - pronunciar-se nos processos administrativo-disciplinares em que auditores de controle externo, no exercício de suas funções, figurem como indiciados, após o relatório e antes do julgamento;

VIII - aprovar provimentos elaborados pelo diretor de auditoria visando à simplificação e ao aprimoramento dos serviços da direção de auditoria;

IX - manifestar-se sobre alterações estruturais a serem efetuadas no âmbito da direção de auditoria;

X - propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nas atribuições e garantias para o exercício da função de auditoria externa;

XI - propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nos quantitativos dos cargos e nas lotações de auditores e demais servidores lotados na direção de auditoria.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta à categoria. Pelo contrário, há, inclusive, permissivo constitucional no âmbito do Estado: a Constituição do Rio Grande do Sul prevê, em seu art. 75, que “a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas, podendo constituir câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização<sup>15</sup> de seus trabalhos”.

Tal dispositivo deixa clara a possibilidade de a Audi-

toria Pública do Controle Externo ser criada como uma estrutura no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com independência funcional, para o exercício da função de auditoria governamental.

### **UMA CARREIRA NACIONAL DE AUDITORIA CONTRIBUI PARA A INDEPENDÊNCIA**

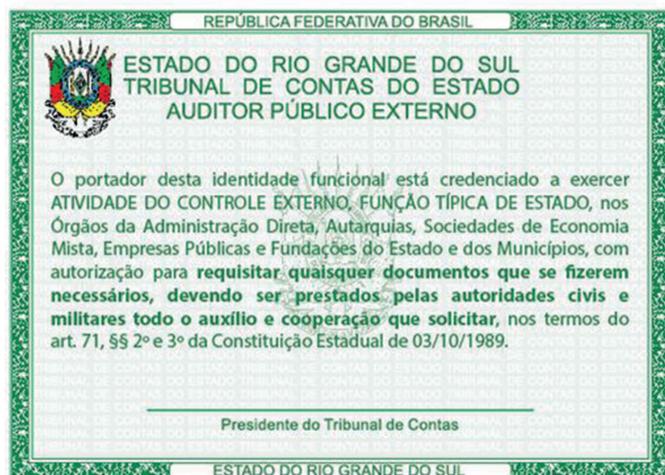
O reconhecimento da independência do profissional de auditoria governamental é um princípio básico para que a função de auditoria seja executada e, assim, o sistema de fiscalização pública esteja corretamente estruturado.

Não se trata de um pensamento corporativista, mas sim de um imperativo de política de Estado e de uma imposição técnica oriunda das recomendações da Intosai e dos estudos que precederam à formulação das NAGs, cujo objetivo principal é prover os Tribunais de Contas de estrutura e instrumentos apropriados para o efetivo exercício do controle externo.

Organizar os profissionais que exercem a auditoria governamental de controle externo numa carreira bem estruturada, focada no fomento do aperfeiçoamento profissional, com atribuições bem definidas, parâmetros remuneratórios mínimos adequados, assim como garantias e vedações a altura da função social exercida, é tarefa que se impõe, tanto nos âmbitos locais como nacionalmente.

Conferir aos auditores públicos condições materiais de trabalho adequadas e remuneração digna é pressuposto básico para o correto e eficaz exercício da função de auditoria governamental.

Assim, uma carreira nacional estruturante dessa função típica de



CARTEIRA FUNCIONAL

Estado terá um papel importante na consolidação da independência da nossa atuação e uma interação virtuosa com os avanços locais onde já obtidos, reforçando-os.

## A FORÇA DE UMA IDEIA

O Sistema de Controle Externo é essencial para a democracia brasileira. Para tanto, é indispensável a correta e adequada valorização da função de Auditoria, assim como o empoderamento dos 17 mil auditores públicos de controle externo que desempenham suas funções nos 34 Tribunais de Contas do país.

A frase de Victor Hugo, célebre pensador francês, é perfeitamente apropriada para o momento em que estamos: “Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou”.

A ideia de uma carreira de auditoria pública de controle externo, exercida de forma independente nos quatro cantos do Brasil, chegou com os gritos das ruas exigindo mudanças no combate à corrupção e na má qualificação dos serviços públicos. A força irresistível dessa ideia dependerá também da nossa capacidade de demonstrarmos para os titulares das demais funções que compõem o Sistema, assim como para a sociedade e seus representantes, que a independência do auditor é, política e tecnicamente, o caminho necessário para o adequado exercício do controle externo sobre os órgãos públicos brasileiros.

A independência dos auditores é emancipatória. Aproxima as categorias e constrói a solidariedade entre os trabalhadores dos Tribunais de Contas. Aperfeiçoa o sistema. Ganha a sociedade! Ganham os trabalhadores!

## NOTAS

1. O presente artigo é uma versão ajustada de um texto para discussão com a categoria produzido pelo Ceape no marco dos debates de sua transformação em Sindicato de Auditores.
2. [pt.wikipedia.org/wiki/Protestos\\_no\\_Brasil\\_em\\_2013#cite\\_note-23](http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013#cite_note-23)
3. R\$ 8 bilhões foram destinados aos Tribunais de Contas, no exercício de 2014, segundo levantamento da Fenaśc apresentado na publicação de 2014 da nossa revista Achados de Auditoria ([www.ceapetce.org.br/midias/achadosAuditoria/](http://www.ceapetce.org.br/midias/achadosAuditoria/), p. 28).
4. Inaldo da Paixão Santos Araújo, artigo: Tribunal de Contas ou de Auditoria, publicado em [www.ceapetce.org.br/noticias/tribunal-de-contas-ou-de-auditoria](http://www.ceapetce.org.br/noticias/tribunal-de-contas-ou-de-auditoria).
5. [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232).
6. Anexo único da Resolução ATRICON nº 03/2014, publicado em: [www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes\\_Atricon.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf).
7. [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353740](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353740).
8. PEC nº 329/2013, vide endereço eletrônico na nota 5, acima.
9. Aqui, a fim de não deixar qualquer dúvida, cumpre esclarecer: os auditores referidos pelas normas da INTOSAI são aqueles que efetivamente realizam a auditoria governamental, não se cogitando que os julgadores das Cortes de Contas brasileiras sejam os referidos pela norma ([www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_normas\\_de\\_auditoria\\_capitulo2.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_normas_de_auditoria_capitulo2.pdf)).
10. Exemplificativamente, cita-se o ensinamento da professora Ana Paula de Oliveira, em seu livro “Elementos de Auditoria Governamental”, assim como a lição do professor Moacir Marques da Silva, em sua obra “Curso de Auditoria Governamental”.
11. Também exemplificativamente, cita-se o artigo “Hacia la construcción de la auditoria pública”, do pesquisador Mario Alberto Gomez Maldonado, publicado em “Auditoria Pública – Revista de Los Organos Autonomicos de Control Externo – nº 47, de abril de 2009”.
12. Vide: [www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_codigo\\_de\\_etica\\_e\\_normas\\_de\\_auditoria.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_codigo_de_etica_e_normas_de_auditoria.pdf).
13. Conforme se observa no Anexo I da Resolução nº 946/2012, do TCE-RS.
14. Conforme se observa no Anexo I da Resolução nº 946/2012, do TCE-RS.
15. Sabe-se que a descentralização, no âmbito do Direito Administrativo, é “a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.” (DI PIETRO). Ainda que não se crie uma pessoa jurídica própria para a Auditoria Pública de Controle Externo, é possível que se distribua as competências de fiscalização para essa Direção/órgão.

Tiago da Costa Bilesky - Auditor Público Externo - Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen

# Contribuições do TCE-RS à estruturação municipal das administrações fazendária e tributária

A crise financeira vivenciada pelos municípios em decorrência da desoneração fiscal do IPI - cuja arrecadação é repartida pela União Federal com aqueles entes - reacendeu a discussão a respeito da necessidade de maior participação dos entes municipais na carga tributária, sobretudo em razão da quantidade de obrigações que lhes são acometidas com saúde, educação e seguridade social, dentre outras.

São inúmeras as medidas propostas pelos órgãos (públicos e privados) especializados em receitas públicas, as quais incluem desde a alteração na partilha de receitas, passando pela alteração das bases imponíveis, até a instituição de novos tributos. Todavia, a maior parte delas reconhece que a ampliação da base tributária dos municípios passa, obrigatoriamente, pela estruturação adequada de suas administrações fazendária e tributária para que elas sejam capazes de maximizar os processos de obtenção de receitas públicas e que sejam utilizadas como instrumento de integração com as demais políticas públicas.

É verdade que o sistema tributário brasileiro contém problemas (elevada carga tributária, elevado número de obrigações acessórias impostas às pessoas físicas e às empresas, legislação tributária extensa, confusa, assistemática e pouco clara, insegurança jurídica decorrente das constantes variações na jurisprudência tributária, etc.) que podem gerar resistências ao incremento de mecanismos de cobrança de tributos, tarifas e demais rendas públicas.

Todavia, as experiências vivenciadas no âmbito do TCE-RS, a partir das auditorias realizadas com base na Resolução TCE-RS nº 987/2013, têm indicado amplo potencial das administrações municipais em detectar e tratar os problemas anteriormente citados. Os mecanismos de normatização, planejamento, arrecadação e controle das receitas públicas estabelecidos na Constituição Federal e na legislação federal, estadual e municipal, em especial, na Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitam ao gestor conhecer, de forma mais aprofundada, as suas receitas públicas e o sistema legal, material e de pessoal a ela inerente.

Tais mecanismos permitem, ainda, que se estabeleça a maior coordenação entre as mais variadas subdivisões da administração municipal (Fazenda, Administração de Pessoal, Departamento Jurídico, Educação etc.), com a con-



Arquivo Pessoal/Tiago Bilesky

TIAGO BILESKY

sequente racionalização de procedimentos e a ampliação da participação social neste processo de gestão.

Com isso, o gestor público disporá de informações suficientes para definir, dentro da sua autonomia, a estrutura administrativa e as estratégias de atuação que se mostrarem mais adequadas à realidade municipal.

Embora alguns aspectos da Resolução TCE nº 987/2013 careçam de regulamentação, eis que se trata de iniciativa recente na análise das receitas próprias dos municípios, a utilização dos mecanismos legais nela retratados confere ao gestor uma ampla gama de possibilidade de atuações, que podem ser resumidas nos seguintes eixos:

a) corpo técnico apto a estudar e a sugerir medidas para aplicação, interpretação, integração e atualização tributária, assim como para elaborar manuais internos de procedimentos para as unidades responsáveis pela gestão da receita municipal e cartilhas de orientação ao contribuinte para facilitar a utilização da legislação tributária. A interação de tal corpo técnico com os demais usuários do sistema das receitas públicas (pessoas físicas, empresariado, contadores, advogados, órgãos arrecadadores locais, estadual e de municípios vizinhos) permite a elaboração de regras uniformes, claras e mais condizentes com a realidade local e com as recentes decisões dos tribunais superiores, além de evitar a sobreposição de obrigações tributárias entre órgãos arrecadadores.

b) previsão das receitas municipais com base em estudos técnicos, informando o gestor sobre o comportamento da arrecadação tributária e sobre os setores que requerem maior presença fiscal (imposição tributária, educação fiscal, concessão de benefícios fiscais e isenções, restituição e/ou compensação de tributos). A manutenção de sistemas informatizados capazes de emitir relatórios sobre o desempenho das receitas dos mais variados segmentos econômicos e a admissão de servidores com formação e capacitação suficiente para analisar tais informações confeririam maior fidedignidade à previsão das receitas municipais, permitindo o seu monitoramento ao longo da execução orçamentária;

c) estrutura capaz de receber o contribuinte, prestar-lhe informações sobre tributos mu-

nicipais, receber e tratar suas demandas, divulgar os entendimentos adotados em face da legislação estadual e federal. A definição clara das responsabilidades da estrutura administrativa, notadamente dos setores responsáveis por receber reclamações e consultas de contribuintes em matéria tributária, conferiria maior segurança aos administrados;

d) manutenção de cadastro de contribuintes e de imóveis integrados e atualizados, eis que a manutenção de informações defasadas acarreta uma tributação sobre bases menores do que as que deveriam ocorrer, em relação àqueles imóveis que sofreram valorização (e, portanto, denotam maior capacidade contributiva), com prejuízo à justiça fiscal. Cadastros de contribuintes atualizados permitem, ainda, que as ações de cobrança sejam mais eficazes, evitando que as cobranças administrativas e judiciais não sejam frustradas (com custos administrativos e judiciais suportados pelo Erário) pela dificuldade em se encontrar o devedor;

e) órgão fiscalizador estruturado e com capacitação suficiente para executar ações de fiscalização tributária de acordo com a programação preestabelecida e para elaborar a peça fiscal de lançamento. Deve ser capaz, também, de realizar a educação fiscal, através de ações de divulgação, orientação e conscientização tributárias, por meio de canais formais e informais. A capacitação dos agentes fiscais garante a eficiência arrecadatória, ao mesmo tempo em que evita que sejam lavrados autos de infração sobre questões que estejam pacificadas em favor do contribuinte pelos tribunais superiores;

f) racionalização dos procedimentos de cobrança, os quais devem permitir a análise do estoque de crédito tributário, com vista ao estabelecimento de estratégias de atuação (bonificações, programas de recuperação de créditos fiscais, cobranças administrativas, protestos e cobranças judiciais) e que eventuais créditos prescritos sejam detectados e eliminados do estoque de dívida ativa.

Com efeito, a adequada estruturação das administrações fazendária e tributária, além de atender às inúmeras disposições constitucionais e legais, confere ao gestor a oportunidade de aumentar as receitas municipais e de garantir a justiça fiscal, a partir da racionalização de procedimentos e da maior integração do cidadão na definição das políticas públicas.

---

## A ADEQUADA ESTRUTURAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES FAZENDÁRIA E TRIBUTÁRIA CONFERE AO GESTOR POSSIBILIDADE DE AUMENTAR RECEITAS E GARANTIR JUSTIÇA FISCAL.

---

Débora Brondani da Rocha e Hilário Royer - Auditores Públicos Externos



# O papel dos municípios gaúchos na ampliação do atendimento em creche às crianças de zero a três anos

O atendimento em creche, em sua origem, tinha um caráter de assistência à mulher trabalhadora urbana que necessitava de um local para deixar seus filhos durante a jornada de trabalho. Com a Constituição Federal de 1988, passou a ser entendida como parte integrante da primeira etapa da educação básica, direito fundamental da criança, a ser garantido pelo Estado. Posteriormente, a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) previu, em seu artigo 54, inciso IV, o atendimento em creche às crianças de zero a três anos como dever do Estado com educação. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabeleceu, em seu artigo 4º, inciso II, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

Em 2001, o Brasil registrava uma taxa de atendimento em creche de 8,26% e o Rio Grande do Sul de 8,83% das crianças de zero a três anos, tendo o Estado registrado expressivo crescimento no número de matrículas na última década, de modo a alcançar, em 2014, a taxa de atendimento de 30,49% das crianças de zero a três anos.

Essa evolução, fruto do engajamento das famílias, do Poder Público e da sociedade em geral, é altamente benéfica para as crianças, que, ao se inserirem em um contexto de grupo ainda pequenas, têm a oportunidade, através de acompanhamento pedagógico, de construir uma base mais sólida de aprendizagem social. Também não se pode desconsiderar que, embora a creche seja um direito à educação da criança, a existência dessas instituições acaba por ter importante papel na inserção da mulher no mercado de trabalho, sendo fundamental para a redução da desigualdade de gênero.

Com vistas à ampliação do número de matrículas, a Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação 2014-2024) estabeleceu na meta 1 a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final de sua vigência.

Para a efetivação da meta de atendimento das crianças de zero a três anos, é fundamental o planejamento dos gestores municipais, para o que precisam conhecer as necessidades da população local. Com essa finalidade o artigo 8º da Lei nº 13.005/2014 estabeleceu o prazo de um ano a contar

de sua publicação para os Estados, o Distrito Federal e os municípios elaborarem seus planos de educação ou adequarem planos já aprovados em lei às diretrizes, metas e estratégias previstas no novo Plano Nacional de Educação (PNE).

O Rio Grande do Sul, assim como Santa Catarina e os estados da Região Sudeste, por já possuírem uma taxa de atendimento em creche mais elevada, terão importante papel para que o país como um todo atinja sua meta no próximo decênio. Para tanto, será necessário que os gestores gaúchos permaneçam empreendendo os esforços verificados nos últimos anos. De 2008 a 2014 tivemos no Rio Grande do Sul um crescimento médio anual de 9,05% do atendimento de crianças em creche. Se for mantido esse ritmo de crescimento, em 2020 já atenderemos mais de 50% das crianças de zero a três anos. Para tanto é fundamental planejamento, não se esquecendo de que essa é uma meta de Estado e não apenas de um governo e de que os beneficiados, ao final, não serão apenas as famílias, mas a sociedade em geral. Com o estabelecimento de metas intermediárias e o constante monitoramento da popu-

lação na faixa etária de zero a três anos e da demanda existente, será possível o atingimento dessa meta. Se considerada a taxa de atendimento em creche em 2013, 81 municípios do Estado terão apenas de observar a demanda manifesta, já 382 terão de criar anualmente entre 1 e 49 vagas, 16 Municípios entre 50 e 100 vagas e apenas 17 municípios entre 100 e 609 vagas anuais para que o Rio Grande do Sul atenda 50% das crianças de zero a três anos até 2024. Esses últimos 17 municípios deverão empreender maiores esforços, mas não podem estabelecer em seus Planos Municipais de Educação metas inferiores a 50% das crianças de zero a três anos, pois é neles que se concentra a maior demanda por creches. E nos demais, dado o número de vagas a serem criadas (em 382 municípios é suficiente a criação de até 50 vagas por ano para o atingimento da meta em 2024), não se justifica a previsão em seus Planos Municipais de Educação de meta inferior a 50% das crianças de zero a três anos. Nem mesmo a existência de uma demanda manifesta atual inferior a 50% das crianças dessa faixa etária, pois a meta é para dez anos, de modo que os municípios precisam estar preparados para demandas atuais e futuras por creche.

Por fim, é importante mencionar que os municípios gaúchos entre 2008 e 2014 tiveram, nas instituições públicas municipais, uma redução de 93.831 matrículas no ensino fundamental, maior do que o aumento de matrículas na educação infantil (72.696). Essa diminuição, além de ocasionar a elevação do valor do Fundeb por aluno, facilita aos gestores o maior e melhor atendimento na educação infantil.

Como se percebe, a palavra-chave para que o Rio Grande do Sul

continue avançado no atendimento das crianças de zero a três anos e, conseqüentemente, na melhoria da educação, é planejamento. Ele começa na elaboração dos Planos Municipais de Educação que, de acordo com o artigo 8º, § 2º, da Lei nº 13.005/2014, deve contar com a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. Faz-se necessária, na elaboração dos Planos Municipais de Educação, que sejam ouvidas as famílias, o Conselho Municipal de Educação e representantes da Câmara de Vereadores. No tocante à elaboração dos Planos Municipais de Educação é pertinente transcrever o disposto na página 8 do Caderno de Orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC):

“Por fim, uma premissa indispensável de trabalho é o fato de que o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em

gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PNE submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um Plano Municipal de Educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência”. (grifo no original)

Um planejamento adequado e com ampla participação da comunidade local é fundamental, pois a construção de metas que não contemplem as reais necessidades da população do município pode resultar no retorno ao modelo de creche assistencialista existente antes da Constituição Federal de 1988. Nesse caso serão colocadas em risco conquistas decorrentes da luta da comunidade educacional e da sociedade brasileira como um todo.



HILÁRIO ROYER E DÉBORA BRONDANI

Assessoria de Imprensa - CEAPE/TCE-RS

Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira - Auditor Público Externo - Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo



# Grupo Odebrecht, Maílson da Nóbrega, Aod Cunha, Mariovane Weis e a auditoria do TCE-RS

Foi em São Borja, Terra dos Presidentes<sup>1</sup> e localizada às margens do belo rio Uruguai, que o grupo empresarial Odebrecht<sup>2</sup>, Maílson da Nóbrega<sup>3</sup>, Aod Cunha<sup>4</sup>, Mariovane Weis<sup>5</sup> e os auditores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) se encontraram. Mas vamos começar a narrativa pela condição humana e encerrá-la com o Decreto Municipal nº 13.633/2012.

A condição humana, via de regra, não gosta de ser fiscalizada, por mais escorreita que seja a conduta moral e ética do ser. É natural que ações de fiscalização gerem certo desconforto em alguns casos. Assim como um magistrado em uma audiência acalorada pelos interesses antagônicos das partes – ou um policial em um conflito de rua belicoso –, auditores de controle externo de vez em quando enfrentam situações de atrito que carecem da adequada aclimatação. E adite-se: a formação comportamental, para além da técnica, deve talhar o profissional da auditoria pública para lidar com isso.

O procedimento licitatório que objetivava a outorga de concessão para prestação dos serviços públicos de distribuição de água e saneamento básico do município de São Borja, estimado em R\$ 684.686.078,00 (seiscentos e oitenta e quatro mi-

lhões, seiscentos e oitenta e seis mil e setenta e oito reais), foi suspenso pelo TCE-RS uma sequência de vezes<sup>6</sup>. A ação fiscalizatória iniciou no limiar de 2011 e encerrou ao fim de 2012, quando o Executivo suspendeu a licitação e desistiu da outorga<sup>7</sup>.

As irregularidades apuradas no processo licitatório foram variadas e envolveram, em premissa síntese, índices de qualificação econômico-financeira inadequados e restritivos – índices contábeis –, funcionamento pro forma da agência reguladora municipal, insuficiência de elementos do projeto básico, discrepância dos valores de custo da outorga no fluxo de caixa da concessão, irregularidades no cálculo dos indicadores de qualidade, incorreção na definição da revisão tarifária, tipo licitatório inadequado – técnica e preço –, etc.

Mas o encontro pentagonal aconteceu da seguinte forma. Os índices de qualificação econômico-financeira adotados pelo Executivo de São Borja foram os mesmos índices propugnados pelo Executivo de Uruguaiana em seu procedimento congênere. No processo TCE-RS nº 2372-0200/10-4, tratando do certame de Uruguaiana, o



LEONARDO JORGE VICTOR NASCENTE FERREIRA

Arquivo Pessoal/Leonardo Ferreira

Excelentíssimo Relator se manifestou pela adequação dos índices, em 08-06-2011, ao analisar parecer do ilustre Maílson da Nóbrega, fundador da consultoria Tendências. Venceu a proposição de voto da Relatoria e a empresa Foz do Brasil a licitação.

O estudo apresentado por Nóbrega era robusto. Principiou a análise com um breve apanhado acerca das exigências de indicadores financeiros em contratos licitados e logo passou a conceituar cada um dos três índices exigidos na peça editalícia que defendia: índice de liquidez corrente, índice de liquidez geral e índice de endividamento. Passou a analisar informações financeiras do setor de saneamento brasileiro contidas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Realizou a depuração estatística dos dados contábeis atinentes aos três índices estatuídos e montou uma tabela, construída a partir dos balanços de 41 empresas do setor, tudo para estabelecer a média dos indicadores ajustados – retirados os *outliers*<sup>8</sup>. Após o estabelecimento dos indicadores médios do setor, prosseguiu na justificativa das discrepâncias entre a exigência contida na licitação e a média das empresas atuantes no setor brasileiro. Por derradeiro, sintetizou que somente uma empresa capaz de atender aos três indicadores solicitados na licitação daria conta de aportar os recursos necessários para a execução do plano de saneamento do município.

No entanto, a auditoria realizada posteriormente apontou fragilidades relevantes no estudo da consultoria Tendências. Primeiramente, coube noticiar que a empresa Tendências tinha como cliente dos seus serviços o grupo empresarial Odebrecht, cuja participação acionária no consórcio Foz do Brasil é majoritária. Mais: no

---

A CONDIÇÃO HUMANA, VIA DE REGRA, NÃO GOSTA DE SER FISCALIZADA, POR MAIS ESCORREITA QUE SEJA A CONDUTA MORAL E ÉTICA DO SER. É NATURAL QUE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO GEREM DESCONFORTO.

---

estudo apresentado pela Tendências, informou-se que fora a Procuradoria-Geral de Uruguaiiana quem solicitou o estudo acerca da adequabilidade dos índices. No entanto, ao questionar a Procuradoria-Geral sobre a escolha da empresa, a auditoria apurou que a escolha não tinha sequer o conhecimento do Procurador-Geral.

Outro aspecto relevante diz com a forma como os índices foram estabelecidos. Em ambas as licitações, Uruguaiiana e São Borja, o estabelecimento dos três índices não se deu a *priori*, conforme estatui o §5º do art. 31 da Lei Federal nº 8.666/93. Foram apenas defendidos por Nóbrega e, no caso de São Borja, pelo economista Aod Cunha – tudo posteriormente à fixação dos índices. A partir de então a auditoria passou a ilustrar a inadequação contida nos parcos três índices solicitados à habilitação.

Para tanto, a auditoria se valeu de registros de duas das maiores instituições financeiras do País, da doutrina de Marçal Filho, ao ilustrar a complexidade da análise econômico-financeira nas licitações, da obra do professor de contabilidade José Marion, de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>9</sup> e de um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), segundo o qual as fontes de financiamento para o setor iam muito além das lançadas por Nóbrega. Tudo para deixar claro que a qualificação econômico-financeira não é, no campo das licitações, um conceito absoluto.

Um exemplo matemático sobre o índice de liquidez corrente ilustrou com precisão as precauções a serem tomadas quando da análise. Isso, per si, demonstrou a fragilidade dos critérios adotados no certame que, além

de não estarem embasados em critérios definidos de antemão e serem superiores aos registrados pelo setor, eram singelos diante do nível desejado de informações financeiras, como o setor da empresa, o seu porte, a sua parcela de mercado, o seu tempo de atuação, os seus índices de lucratividade, o seu fluxo de caixa futuro, a natureza da sua constituição – pública ou privada –, etc.

O modelo ajustado pelo edital e defendido por Nóbrega e Cunha excluía a maioria das empresas atuantes no setor, deprimindo o nível de concorrência aplicado ao certame. Das 41 constantes no estudo da Tendências, somente 4 atenderiam aos índices fixados pelo edital de São Borja.

Uma série de fragilidades foi apurada<sup>10</sup>:

- Grau de relação entre a empresa Tendências e o grupo empresarial Odebrecht, vencedor da licitação em Uruguaiana/RS;
- Estabelecimento de parcos indicadores, em contrariedade às técnicas de avaliação de empresas;
- Desconsideração das múltiplas vias de captação de recursos para o saneamento, como se todo o capital previsto para ser investido em 30 anos fosse exclusivamente próprio ou captado a valor de mercado junto a terceiros; inclusive, desconsideração das receitas operacionais tradicionais da exploração dos serviços;
- Eliminação sumária da maioria das empresas de saneamento do País – players.

O Decreto n° 13.633/2012.

Ainda nas primeiras intervenções, Mariovanne Weis chamou dois auditores e pediu que as irregularidades não fossem levadas ao TCE-RS – estou entre os dois auditores. Solicitou que as apurações fossem pessoalmente transmitidas a ele para eventuais correções. Evidentemente seus apelos não foram atendidos.

No início de 2012, incomodado ao extremo com a fiscalização, o então prefeito convocou uma reunião com toda a equipe destacada para São Borja. Atendida a convocação, entrou agressivo, demandou a perfeita identificação dos profissionais, soltou acusações infundadas com o dedo em riste, asseverou que os auditores não deveriam se intrometer indevidamente no trabalho dele e não atendeu aos apelos por calma. Dirigindo os trabalhos, tomei o direito de anunciar uma gravação de vídeo por meio do celular – ação que, aí sim, fez os narrados apelos por calma efetivos.

Assim nasceu o decreto que estabeleceu, aos servidores municipais, critérios para a relação com os auditores do TCE-RS e determinou que as comunicações fossem somente por escrito, vedando contatos verbais ou telefônicos. Estabeleceu também que procedimentos não

previstos só seriam permitidos com a autorização do prefeito. Por óbvio, ato normativo desprovido de eficácia jurídica.

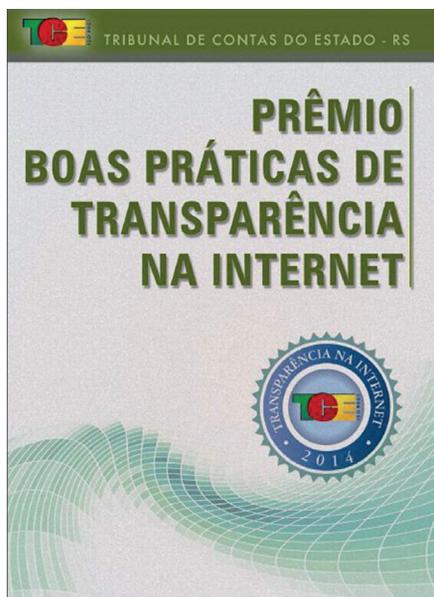
E a motivação para o ato? Bem, uma entre tantas elencadas pelo decreto foi o agir deste auditor eivado de “desrespeito à autoridade máxima local, desprezando os mais elementares princípios da harmonia entre um Poder de Estado e um órgão de fiscalização”. Sobre as motivações subentendidas, não tenho ciência.

Mas o que tenho ciência é que o complexo caminho do desenvolvimento econômico e social relaciona-se diretamente com a condição humana e seus valores morais. Por isso, tenho que a efetividade das instituições de controle externo é expressão direta do nosso grau evolutivo. Então esse é o processo. E dá-se às margens do Ipiranga, ao ritmo de Faroeste Caboclo ou às margens do belo rio Uruguai.

#### NOTAS

1. Cidade natal de Getúlio Vargas e João Goulart. Também estão lá os restos mortais de Leonel Brizola, ex-governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.
2. Grande empresa brasileira investigada na operação Lava Jato, acionista majoritária do consórcio Foz do Brasil.
3. Foi ministro da Fazenda no governo de José Sarney. Coordenou o documentário intitulado “O Brasil deu certo. E agora?”.
4. Doutor em Economia pela UFRGS. Concluiu estágio pós-doutoral pela Universidade de Columbia. Foi secretário da Fazenda no governo Yeda Crusius.
5. Foi prefeito de São Borja de 2005 a 2012.
6. Os processos TCE-RS n° 3220-0200/11-7 e TCE-RS n° 1949-0200/12-6 detêm as ações auditoriais para São Borja. O valor estimado constava no edital lançado em 05-01-2012. Outras cidades receberam o controle do TCE-RS sobre a mesma problemática.
7. Não se tratar de ser ou não favorável à privatização dos serviços públicos de distribuição de água e saneamento básico – evita-se aqui que uma leitura encurtada avenge essa hipótese. Trata-se, apenas, de apreciar a regularidade do processo licitatório à luz das leis vigentes e do interesse público que elas resguardam. Privatizar ou não esses serviços públicos não foi objeto da ação auditorial. O objeto sobre o qual incidiu a crítica da auditoria foi sobre o processo licitatório que antecede a concessão pública.
8. Outliers são dados retirados de uma amostrar por estarem numericamente distante dos demais dados.
9. O TCU reputou válido edital que permitia que empresas que não preenchessem os índices de boa situação econômico-financeira fossem habilitadas (Acórdão n° 247/2003 – Plenário, rel. Min. Marcos Vileça).
10. O trabalho completo está no processo TCE-RS n° 1949-0200/12-6.

# Estudo do TCE-RS avalia transparência dos portais dos Municípios



Um estudo do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) avaliou a transparência dos portais das Prefeituras e Câmaras de Vereadores do RS. No trabalho foram observados o cumprimento da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e da Lei Complementar no 131/09. As normas exigem a divulgação de informações dos órgãos públicos de interesse particular ou coletivo, assim como de dados relativos à sua execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais divulgações viabilizam a participação da sociedade no controle da gestão governamental. Os dados foram coletados entre 1º de setembro e 15 de outubro de 2014.

Foram analisados 20 tópicos, entre eles, a disponibilização de informações sobre contratos, imóveis e veículos das administrações,

a divulgação nominal dos salários dos servidores e informações organizacionais. A pesquisa também levou em consideração o artigo 8º, § 4º da Lei Federal no 12.527/2011, o qual dispensa os municípios com menos de 10 mil habitantes a publicar alguns documentos e dados públicos na rede mundial de computadores, mantendo, no entanto, a exigência de divulgação da sua execução orçamentária e financeira. Assim, foram divididos em dois grupos: aqueles com população igual ou inferior a 10 mil habitantes e aqueles com população superior a esse número.

Os dados serviram de base para o “Prêmio de Boas Práticas de Transparência na Internet”, concedido a gestores de prefeituras e câmaras municipais, o qual integra a campanha “Transparência, faça essa ideia pegar”. De acordo com os resultados obtidos, têm-se 99 Executivos municipais agraciados. Embora tal número equivalha a cerca de 20% do total dos Executivos locais existentes no Rio Grande do Sul, os respectivos habitantes representam 44% da população gaúcha. Da mesma forma, destacaram-se 24 Legislativos locais, os quais reúnem 28% dos habitantes do Estado. Tais considerações ampliam a importância dos números alcançados.

A premiação consistiu em diploma de menção honrosa e em um selo digital do TCE-RS. Desde 2012, o TCE-RS acompanha o cumprimento das normativas relativas à transparência pelos 497 Municípios do Rio Grande do Sul.

Dentre os quesitos pesquisados, destacam-se:

## 1 - Pedidos de informações por meio da Internet

Verificou-se um aumento da taxa de atendimento de 10,3% em 2012, para 63,1% em 2014, nos entes executivos que correspondem a cidades com mais de 10 mil habitantes. Nos municípios com menos de 10 mil habitantes o índice de atendimento é semelhante: 62,3%.

## 2 - Registro de despesas (número e o valor de empenho, liquidação e pagamento)

Neste quesito o resultado mostrou que a taxa de atendimento chegou a 98,2% nos entes executivos acima de 10 mil habitantes.

## 3 - Informações sobre licitações, seus editais e resultados

Nos executivos dos municípios acima de 10 mil habitantes, enquanto em 2012 a taxa de publicação estava em 26,7%, em 2014 ela aumentou para 73,2%. Já nos legislativos, nesse mesmo período, a taxa aumentou de 21,4% para 54,8% nos municípios com mais de 10 mil habitantes.

Com o trabalho e a premiação se pretende estimular a administração pública a disponibilizar cada vez mais informações em seus portais. No entanto, o TCE-RS tem dado atenção ao tema também sob o aspecto punitivo, uma vez que editou norma recente incluindo o descumprimento das exigências de acesso a informações como um dos critérios que pode resultar na desaprovação das contas dos gestores.



# Reinterpretação dos limites dos gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à Atenção Básica de Saúde

A questão da limitação dos serviços municipais de ampliação do programa Estratégia Saúde da Família (ESF) e demais programas vinculados ao Piso da Atenção Básica de Saúde - Variável (PAB-variável), em decorrência da interpretação que vem sendo adotada no tratamento do gasto com pessoal (LRF) realizado com esses recursos, já vem de muito tempo e tem suscitado diversas discussões na busca de soluções, não só entre os gestores municipais, conselhos de saúde, como também no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que promoveu em novembro de 2014 uma audiência pública para debater a matéria com diversos segmentos da sociedade<sup>1</sup>.

O PLANO ESTADUAL DE SAÚDE 2012 - 2015 do Rio Grande do Sul contempla essa preocupação dos gestores municipais nos seguintes termos (p. 142):

Os desafios que se apresentam incluem a qualificação da Atenção Básica e o aumento da cobertura da ESF no Estado. **Os municípios apontam dificuldades para contratar profissionais devido a Lei da**

**Responsabilidade Fiscal.** (Grifou-se)

Já o TCU, discorrendo no Relatório do Parecer Prévio das Contas do Governo Federal (2012), pondera:

*Verificou-se que os critérios aplicados às transferências de recursos na atenção básica e investimentos previstos no art. 17 da LC 141/2012 encontram-se fundamentados principalmente na capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, o que tende a direcionar recursos para onde já existe a oferta. Dessa forma, mantêm-se as desigualdades, uma vez que aqueles municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos.*<sup>2</sup>

Os dados apresentados na audiência pública realizada por iniciativa do TCE-RS demonstraram que a interpretação que vem sendo dada à LRF em relação aos gastos com pessoal dos municípios com os recursos recebidos a título de PAB-variável faz com que esses recursos sejam direcionados aos municípios que já possuam maior capacidade de investimento e não cheguem aos municípios mais carentes.

Cabe frisar o demonstrativo apresentado naquela audiência pública com dados dos 497 muni-

cípios gaúchos dos quais foram selecionados dois grupos para efeitos comparativos.

O primeiro grupo formado pelos municípios cuja receita per capita de impostos e transferências constitucionais (que são base de cálculo para os gastos mínimos em saúde) foi superior a 1,5 vez a média e o outro grupo formado pelos municípios cuja mesma receita per capita ficou abaixo da metade da média.

Eis os resultados apurados: 51 municípios com impostos e transferências constitucionais inferiores à metade da média e 86 municípios com impostos e transferências per capita superiores a 1,5 vez a média.

Dos 51 mais carentes, apenas seis (12%) possuíam em 2013 o número de equipes da ESF recomendadas, enquanto nos 86 mais ricos ocorre o inverso, 73 (85%) possuíam o número de equipes recomendadas.

Visualizando a tabela abaixo, comparativa entre as médias dos dois grupos, fica bem evidente a relação entre a capacidade de investimento em saúde, o gasto com pessoal e o índice de cobertura da Estratégia Saúde da Família, carro chefe do PAB-Variável.

## CAPACIDADE DE INVESTIMENTO EM SAÚDE, ÍNDICE COBERTURA ESF E GASTO COM PESSOAL

|                                                                                      | Média de Cobertura ESF (%) | Média de gasto com C/Pessoal (%) |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| 51 Municípios com Impostos e transferências per capita ano inferiores a R\$ 1.237,21 | 37,14                      | 49,49                            |
| 86 Municípios com Impostos e transferências per capita ano superiores a R\$ 3.711,64 | 84,77                      | 37,15                            |

Os resultados apurados não deixam dúvidas de que em razão da interpretação do artigo 18 da LRF adotada até então pela maioria dos Tribunais de Contas, inclusive no TCE-RS, os recursos do PAB-variável acabam sendo direcionados aos municípios mais abastados financeiramente em detrimento dos municípios carentes de recursos.

O problema decorre da forma como foram concebidos esses programas ligados ao PAB-variável, que vinculam o recebimento dos recursos à adesão dos municípios e à consequente criação de equipes de profissionais de saúde, ou seja, os municípios, para aderirem aos programas, devem possuir o número de profissionais apregoados pelo Ministério da Saúde de maneira que invariavelmente obrigam-se a gastar 100% dos valores recebidos da União a título de PAB-variável para os gastos com o pessoal que compõe essas equipes. Assim, se já se encontrarem com seus gastos de pessoal próximos dos limites impostos pela LRF, ficam impedidos de acessar esses recursos.

Para melhor visualização do que ocorre quando um município que já se encontra próximo do limite de gasto com pessoal estabelecido na LRF adere aos programas do governo federal para receber os recursos

do PAB-variável, imaginemos a situação hipotética de um município com receita corrente líquida anual de R\$ 10.000.000,00 e que esteja comprometendo com pessoal a quantia de R\$ 5.100.000,00 por ano, ou seja 51%, quase no limite prudencial.

Suponha-se que o gestor resolva buscar os recursos do PAB-variável criando equipes de ESF e Saúde Bucal. Para tanto, admite os profissionais, remaneja alguns servidores do quadro e passa a receber dos governos federal e estadual mais R\$700.000,00 por ano, utilizados integralmente para pagar a folha dos novos profissionais.

Supondo-se que o município consiga pagar esse acréscimo da folha apenas com os recursos da União e do Estado, agora ele terá uma Receita Corrente Líquida de R\$ 10.700.000,00 (10.000.000,00 + 700.000,00) e uma despesa com pessoal de R\$ 5.800.000,00 (5.100.000,00 + 700.000,00). Nesse caso, mesmo não gastando um centavo de recursos próprios, ele vê o seu percentual de gasto com pessoal subir de 51% para 54,21%.

Esse novo gasto com pessoal do município, custeado pela União e pelo Estado, não afeta o equilíbrio das suas contas, uma vez que, se antes sobrava ao município R\$

4.900.000,00 para investimentos ou gastos com outras rubricas, como essa nova despesa com pessoal é suportada pela União e Estado, ele continua contando com os mesmos R\$ 4.900.000,00 para outras rubricas.

Como conciliar, então, este objetivo do Estado no sentido de atuar na construção de uma sociedade justa e solidária, que deve buscar reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e marginalização, com a norma disposta nos artigos 18 e 19 da LRF?

Entende-se que não é justo e razoável a interpretação de que gastos com pessoal, decorrentes de programas do governo federal ou estadual, em que estes repassam valores destinados ao pagamento de pessoal para a execução dos programas nos municípios, sejam considerados por eles para efeito dos limites do artigo 19 da LRF, principalmente quando estes programas são destinados ao atendimento das camadas mais carentes da população, sob pena de esta interpretação constituir-se em fonte de injustiças, discriminação dessas populações e agravamento de desigualdades. Isto seria admitir que uma aparente imperfeição da LRF pudesse derrogar um mandamento constitucional.

Com efeito, não há como fugir de uma interpretação sistemática, finalística e teleológica que leve em conta a inter-relação de todas as normas que envolvam a matéria, o cumprimento da finalidade dessas normas e as exigências do bem comum no momento de sua aplicação. Alias, é o próprio artigo 37 da Lei Complementar Federal nº 141 que determina: *Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos prevista no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o cumprimento do disposto no art. 198*

da Constituição Federal e nesta Lei Complementar. E o artigo 5º da Lei de Introdução as Normas Brasileiras, diz: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Sugere-se então que nessa situação sejam considerados os seguintes aspectos:

1º - Por se tratar da distribuição de recursos públicos da União e dos estados aos municípios, deve-se levar em conta a diretriz estabelecida no artigo 3º da Constituição Federal, que mais que um princípio é um objetivo fundamental da nação no sentido de diminuir as desigualdades sociais e regionais;

2º - deve se atentar para artigo 198, § 3º, inciso II da CF, que explicita a necessidade de buscar a progressiva redução das disparidades regionais na distribuição dos recursos vinculados à saúde;

3º - deve ser levado em conta o que diz a LC 141 no seu artigo 1º, inciso III, que repete o que está na Constituição quanto ao objetivo de diminuir as disparidades regionais, além dos artigos 17 e 19, todos dando ênfase ao cumprimento do que diz a Constituição Federal.

Cabe ressaltar que o texto do art. 18 da LRF permite a interpretação no sentido de desconsiderar nos municípios, para efeito do cumprimento dos limites impostos pelo art 19 da LRF, os gastos com pessoal das equipes realizados com recursos vinculados do PAB-variável, já que esses valores que a União e Estado repassam são considerados gastos destes entes, computados por eles para efeito dos seus gastos mínimos constitucionais em saúde; portan-

to, se esses gastos são da União e do Estado, e o artigo 18 da LRF usa a expressão "... entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos..." (grifou-se), a melhor interpretação em consonância com a Constituição Federal e com a LC 141 é a de que esse gasto deve ser computado também por estes entes para efeitos dos limites do art. 19 da LRF, e não pelo Município.

Sobre o tema, o TCE do Paraná adota a Resolução nº 2117/01, mantida na Orientação Normativa 01/2005, que em relação ao cômputo do gasto com pessoal diz o seguinte:

*V - O valor repassado pela União, a título de transferência voluntária, para custeio do programa, na parte de pessoal, não será computado para fins de cálculo dos gastos previstos nos artigos 18 e 19, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e, embora componha a Receita Corrente Líquida, deverá ser excluído, por se tratar de ingresso de recursos vinculados (transferências correntes) à realização de projeto específico e objeto de Convênio.*

Por sua vez o TCE de Minas Ge-

rais, atendendo consulta no Processo nº 838600, em resposta aprovada pelo Tribunal Pleno, adota a seguinte interpretação:

*Assim, cotejando o texto transcrito com o entendimento firmado por esta Corte nas Consultas de nos 656.574, 700.774, 832.420 e 838.571, conclui-se que, independentemente da forma de ingresso do servidor na carreira pública, a contabilização das despesas com seu pagamento vincula-se à fonte de recursos utilizados para cobri-las.*

*Em outras palavras, se o pagamento dos servidores do PSF - sejam eles ocupantes de cargos ou empregos - for realizado com recursos próprios, o gasto deverá ser lançado como despesa de pessoal. Por outro lado, se parte ou a totalidade dessa despesa for paga com recursos provenientes de transferências intergovernamentais, tal gasto deverá ser contabilizado como "Outros Serviços de Terceiros - pessoa física".*

Finalmente cabe noticiar que a matéria é objeto de um Pedido de Orientação Técnica no TCE-RS, que poderá vir a adotar um entendimento que amplie o acesso aos recursos do PAB-variável aos municípios menos favorecidos financeiramente.



Arquivo Pessoal/Luis Fernando Doerr

LUIS FERNANDO DOERR

Júlio César Perez - Auditor Público Externo - Serviço Regional de Auditoria de Passo Fundo

## Sistema de controle interno: instrumento de emancipação das administrações municipais

A Resolução n. 936/2012, de 7 de março de 2012, do TCE-RS, estabeleceu as diretrizes para estruturação e funcionamento dos sistemas de controle interno dos municípios. Sua edição tem provocado uma revolução na efetiva implantação e atuação deste importante órgão de controle da administração pública. Instituído, no âmbito dos municípios, pelo art. 31, combinado com os arts. 70 a 75 da CF, o sistema de controle interno, na prática, só começou efetivamente a ser estruturado a partir da Resolução nº 936, com uma *vacatio legis* ainda bastante dilatada em relação ao art. 5, o qual estabelece a composição da Unidade Central do Controle Interno (UCCI) por servidores efetivos e com dedicação exclusiva, eis que tal dispositivo só se tornou obrigatório a partir de 1/1/2013.

Desde então, as auditorias do TCE passaram a contar com excelente instrumento de apontamento das deficiências de estruturação e funcionamento das UCCIs, antes dispersos em informações e em jurisprudências desta Casa.

Agora, obrigados por essa imposição legal clara e objetiva, os municípios passaram a estruturar seus controles internos, os quais, por consequência, começaram a produzir relatórios com maior qualidade e profundidade. Com isso, hoje, a auditoria de campo tem adotado como prática começar os trabalhos com os achados produzidos pelas UCCIs, o que significa dizer que importante passo foi dado para as comunas começarem a andar com as próprias pernas. Explico-me: dez anos de experiência de auditoria de campo fizeram-me observar que os municípios, sobretudo os menores, têm sido excessivamente tutelados pela ação do controle externo. Em outras palavras: as administrações só têm agido sob o influxo dos apontamentos do TCE ou da atuação do Ministério Público.

Tal atitude, em relação ao TCE, pode ser explicada como decorrência da forma de atuação do Tribunal junto às administrações municipais, quase numa verdadeira substituição do que deveria ser atribuição do órgão de controle interno, dado que, todo ano, pelo menos duas auditorias de campo são realizadas, uma de admissão, outra tradicional. Tal fato, aliado à natureza da atuação do controle externo, eminentemente sancionatória – ainda que nos últimos anos tenha se caracterizado também pelo caráter orientativo –, acabou por acomodar as administrações a só agirem de forma reativa, frente aos apontes desse órgão. Essa postura pouco contribui para a instauração da cultura de tomada de decisão, baseada em convicções próprias, tecnicamente sustentáveis, oriundas de seus órgãos internos.

Isso significa dizer que a atuação efetiva do controle interno está produzindo a internalização dos instrumentos de controle, independente da sanção externa, primeiro indício da emancipação das administrações da tutela dos órgãos de controle externo. Ou seja, a efetiva implantação e atuação das Unidades de Controle Interno constituem-se em evidências do amadurecimento das administrações municipais, cujas medidas corretivas passam a ser tomadas



Arquivo Pessoal / Júlio Perez

JÚLIO PEREZ

a tempo de evitar ou mitigar a ocorrência do dano, meta a ser alcançada por todos no combate e na prevenção de desperdícios e desvios.

Com isso, a atuação do controle externo poderá se dar de forma ainda mais seletiva, fixando-se sobre matérias de maior relevância. Tendência que a adoção da matriz de risco pelo TCE-RS, há alguns anos, na seleção dos municípios a receberem a auditoria de campo, já sinalizava, dado o custo das auditorias para a sociedade e o esgotamento dos recursos dos órgãos de controle externo diante das demandas e da complexidade cada vez maior da legislação.

Avançaremos ainda mais quando os relatórios da UCCI começarem a ser usados como subsídio do planejamento das auditorias de campo e instrumento de otimização da ação do controle externo.

Tais medidas, aliadas ao controle social e à transparência, são mecanismos de evolução dos controles e das próprias administrações, que começam a internalizar práticas de gestão antes adotadas apenas por imposição dos órgãos de controle externo e a partir da efetiva atuação das UCCIs.

Flávia Burmeister Martins - Auditora Pública Externa

# Novas diretrizes municipais para saneamento básico

Desde 2007, a Lei 11.445 estabelece diretrizes nacionais para a consolidação da Política Nacional de Saneamento Básico, atribuindo obrigações aos entes federados para que sejam alcançados os objetivos maiores da lei, traduzidos pela universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento, da garantia dos requisitos de qualidade e regularidade e pela sustentabilidade econômica desses serviços a partir de preços e tarifas justas. No entanto, dedicando alguma atenção à Lei de Saneamento e aproximando-se das realidades locais de grande parte dos municípios, percebem-se as grandes dificuldades enfrentadas para se atingir este objetivo.

A Lei 11.445/2007 inclui, entre os serviços de saneamento, aqueles relativos ao abastecimento de água, esgoto sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. O cenário nacional que se estabelece para o saneamento a partir da Lei 11.445/2007 consolida que a aplicação de recursos em sistemas de saneamento deve ser precedida de um planejamento nas esferas municipais, estaduais e nacional. Para tanto, a partir de dezembro de 2015 (prazo estabelecido pelo Decreto nº 8.211/2014), a lei vincula a liberação de recursos orçamentários da União para obras de saneamento à existência de um Plano de Saneamento Básico Municipal. A lei ainda condiciona a validade dos contratos de serviços de

saneamento à existência dos Planos de Saneamento Municipais.

Considerando-se o volume de recursos demandado para obras de saneamento e a rotatividade dos governos, a lógica de planejamento imposta pela lei é fundamental para que alcancemos um aumento de qualidade na prestação desses serviços. A lei consolida os Planos de Saneamento como instrumentos estratégicos que visam a permitir a continuidade administrativa dos projetos. Instituídos, os Planos de Saneamento passam a ser ações de governo, passíveis de controle social. Essa estratégia é fundamental para que se atinjam os objetivos definidos no planejamento. No caso do gerenciamento de resíduos sólidos, por exemplo, grande parte dos recursos aplicados para melhorar as condições de disposição final em aterros sanitários tem se perdido por falta de recursos para operar e para manter os aterros.

Os Planos de Saneamento devem ser orientados dentro dos princípios da **Política Nacional de Saneamento Básico**, a qual considera que o

acesso aos serviços de saneamento é uma questão essencialmente de saúde pública e, como tal, deve ser tratado como um direito do cidadão, fundamental para a melhoria de sua qualidade de vida. Mas a implementação dos Planos de Saneamento representa um grande desafio a toda a sociedade. A começar, os Planos de Saneamento devem ser constituídos a partir de um processo com ampla participação da população e dos representantes dos diversos segmentos da sociedade. Para tanto, se faz necessário estabelecer mecanismos de participação, como audiências públicas e consultas públicas.

Sob a ótica de que a aplicação dos recursos deve ser planejada, a lei imputa o estabelecimento de objetivos e metas. Para isso, é necessário um diagnóstico inicial que retrate a realidade do município. A partir do diagnóstico da situação atual, deve-se projetar a condição que se almeja alcançar e, então, definir estratégias de curto, médio e longo prazo visando à mudança de cenário desejada.

Também é requerida a instituição

---

AS DIFICULDADES NÃO PODEM  
JUSTIFICAR A AUSÊNCIA DE  
COMPROMETIMENTO NA  
BUSCA POR SOLUÇÕES.

---



de entidade reguladora e fiscalizadora, a publicidade dos dados e o controle social, para o que devem ser definidos requisitos para os serviços de saneamento, indicadores de desempenho e a fiscalização objetiva, de forma a permitir a regulação dos serviços através de parâmetros claros de qualidade e quantidade. Sendo requisito para que os municípios tenham acesso aos recursos federais destinados a serviços de saneamento a partir de dezembro de 2014, a instituição do controle social é necessária antes mesmo da aprovação dos Planos de Saneamento Básico, exigindo que os gestores definam mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

A gestão dos serviços de saneamento nos municípios estrutura-se, portanto, através de ações de responsabilidade do titular dos serviços de saneamento, incluindo entre estas a formulação da Política de Saneamento Básico e a elaboração do Plano de Saneamento Básico. Além dessas, ações delegáveis previstas na Lei de Saneamento incluem a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços. Entre os requisitos do Plano de Saneamento, inclui-se a definição de tarifas que possam conduzir à sustentabilidade dos sistemas de prestação dos serviços de saneamento. A definição de tarifas é incumbência da entidade de regulação, bem como a fixação de critérios para a execução dos contratos e dos serviços de saneamento.



FLÁVIA BURMEISTER MARTINS

Além desses aspectos, o Plano de Saneamento deve considerar condicionantes do Plano de Bacias Hidrográficas da região a que pertence o município, bem como aspectos definidos no plano diretor do município e em outra legislação pertinente, como a legislação ambiental.

No que diz respeito às dificuldades enfrentadas pelos municípios, é fato que os serviços de saneamento abarcam uma parte expressiva dos recursos públicos e, em decorrência de dificuldades financeiras, na maior parte dos municípios há carência de pessoal qualificado, de recursos e de estrutura para atender às exigências legais. No caso de municípios de pequeno porte, a escala pode não viabilizar a sustentação econômica dos serviços de saneamento.

Essas dificuldades, no entanto, não podem justificar a ausência de comprometimento na busca por soluções que podem passar pela adoção de alternativas como associação entre os municípios. Nesse sentido, a Lei 12.305/2010 prioriza o acesso a recursos da União a municípios que, na gestão de resíduos sólidos, estejam organizados em arranjos regionais, cooperativados, consorciados ou adotem soluções consorciadas. Já o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul apresenta proposta de regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos considerando, entre outras, variáveis como consórcios e associações entre municípios já existentes e a área de abrangência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Portanto, no que tange ao Tribunal de Contas do Estado do RS, o olhar do controle externo também é afetado pela Lei de Saneamento, pois, mais do que cobrar prazos e a apresentação de Planos de Saneamento, a auditoria in loco busca avaliar a estruturação do município tendo em vista alcançar os objetivos da lei. Nesse sentido, a busca por soluções alternativas no enfrentamento dos problemas, em especial a associação entre municípios, representa um esforço a ser valorizado pelo controle externo. A atuação do TCE-RS considera que o processo requer um amadurecimento para que, além do conteúdo posto no papel, os planos de fato sejam aderentes à realidade do município, sejam pensados e elaborados de forma a alcançar o propósito para o qual foram instituídos.

Rita Gattiboni – Auditora Pública Externa - Serviço Regional de Auditoria de Santo Ângelo  
 Lígia Zamin - Auditora Pública Externa Aposentada  
 Josué Martins – APE – Presidente do CEAPE



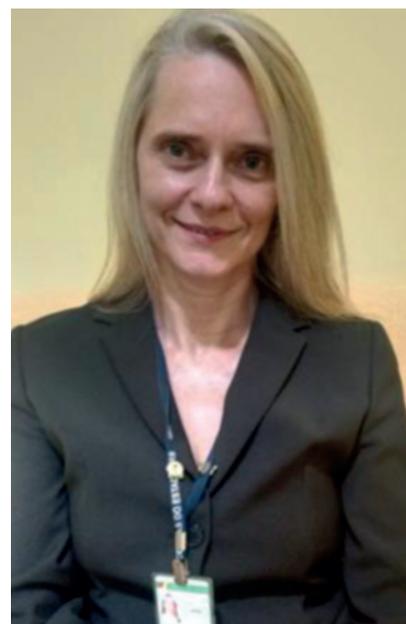
# Auditoria e Gênero

No ano de 2014, o Jornal Correio do Povo noticiou dados relativos ao ano de 2013, os quais eram resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tais dados refletiam uma situação comum aos municípios brasileiros: pouca ou nenhuma atenção às políticas públicas voltadas para a questão de gênero. Conforme os dados, somente um terço (27,5%) dos municípios brasileiros tinha em 2013 alguma estrutura de gestão de políticas de defesa dos direitos das mulheres. O percentual também é baixo quando a pesquisa mostra a existência de conselhos municipais de direitos da mulher – apenas 17,5% dos municípios têm esse tipo de conselho. Mas, quando se verifica a existência de casas-abrigo municipais para mulheres vítimas de violência, constata-se que o percentual é ainda menor: apenas 2,5% dos municípios têm essas casas-abrigo.

Considera-se atribuição dos Tribunais a fiscalização e o controle de como o espaço público é ocupado. Assim, a apropriação do espaço público, no que tange a cargos e funções públicos, deverá ser conforme determina o artigo 37, incisos I, II e V da Constituição Federal. Todavia, tal artigo deverá ser guiado pelo artigo 5º, mais precisamente pelo seu inciso I, que garante a igualdade entre homens e mulheres.

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas está a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal. O aprofundamento da democracia e a consolidação das instituições republicanas destinam às Cortes de Contas um papel de destaque em relação às demais instituições de controle quanto aos atos de pessoal. Uma importância que é dada não somente por uma atuação de forma, mas, essencialmente, por uma atuação substancial, isto é, uma atuação qualitativa.

Exemplo da verificação ao princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres a partir de Auditoria de Admissões diz respeito a um trabalho realizado no exercício de 2011 em um dos municípios gaúchos, onde se encontrou na Lei Municipal justificativa discriminatória de gênero para a contratação temporária



Arquivo Pessoal/Rita Gattiboni

RITA GATTIBONI

para coleta de lixo. Alegava-se que os aprovados mais bem posicionados em concurso público de operário especializado eram mulheres e, ao serem chamadas, se recusavam a assumir o cargo.

Na análise do processo constatou-se que, de oitenta e dois candidatos aprovados, foram chamados apenas treze, tendo ocorrido quatro desistências (dois homens e duas mulheres). Além disso, no exame dos motivos da desistência não constava o fato de se ter de fazer recolhimento do lixo.

Diante de tal situação, a Equipe de Auditoria assinalou:

(...) o Poder Executivo Municipal deveria ter procedido ao chamamento de todos os candidatos e candidatas aprovadas. Além disso,

constatou-se que nas atribuições do cargo de Operário Especializado não constam as de recolhimento de lixo e de gari.

A argumentação posta pelo Executivo Municipal fere o Estado Democrático de Direito e seus princípios republicanos, constantes do artigo 1º da Constituição Federal e a igualdade entre os sexos, constante do artigo 5º da Constituição Federal. Além de atingir frontalmente os movimentos pela emancipação e inclusão das mulheres não somente no espaço público da política, mas especialmente no mundo do trabalho. Pesa também o fato que a inclusão pressupõe a adaptação do espaço do trabalho às questões de gênero e a Administração Pública tem o dever de dar o exemplo de como fazer essas adequações que possibilitem a inclusão.

A situação fática descrita demonstra que a Corte de Contas também pode atuar no sentido de contribuir para elidir a desigualdade de gêneros. Todavia, tal ação não deve ficar na discricionariedade do corpo técnico. Num primeiro momento há a necessidade de os que fazem a auditoria in loco compreenderem seu papel no cumprimento do princípio constitucional de banir qualquer discriminação com base no sexo, dentre outras. Isso porque no Brasil ainda não há lei que estabeleça paridade ou cotas para as mulheres no serviço público, bem como não há lei que estabeleça paridade nas funções de chefia. Logo, o que impede a discriminação é a própria Constituição Federal de 1988.

Certamente um longo caminho deverá ser percorrido até a situação que leve à paridade ou pelo menos à igualdade de acesso ao trabalho, tanto no espaço público quanto privado e esse caminho começa com o Estado brasileiro e seus entes fede-



LÍGIA ZAMIN

rados assumindo esta luta. E o que é responsabilidade desses entes federados está sob a esfera da fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros. Desde o que envolva recursos públicos até a maneira como ocorre a apropriação do espaço público no que tange à igualdade de gêneros.

Não se pode deixar de ressaltar, nesta reflexão, a violência contra a mulher, motivo de mobilização das nações democráticas e dos organismos internacionais no sentido de eliminá-la com urgência.

O primeiro tratado voltado às mulheres aconteceu em 1979, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. O tratado define violência contra a mulher como “qualquer ato de violência baseado em sexo, que ocasione algum prejuízo ou sofrimento físico, sexual ou psicológico às mulheres, incluídas as ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade que ocorram na vida pública ou privada”.

Em 1981, ocorreu a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que colocou a violência contra a mulher como atentado à dignidade humana. Menciona-se, ainda, a IV Conferência Mundial da Mulher, da ONU, que considera a violência como “um obstáculo para que se alcancem os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz; viola e prejudica, ou anula o desfrute, por parte dela, dos direitos e das liberdades fundamentais”.

Na Convenção Interamericana supracitada, a violência contra a mulher foi classificada sob três formas: as cometidas em âmbito familiar e/ou conjugal – a violência doméstica; as compreendidas fora do espaço ín-

timo, como no trabalho, na escola, o tráfico de mulheres, a prostituição forçada; e as cometidas pelo Estado ou seus agentes.

No Brasil, é a Lei nº 11.340/06 que cria os mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A Lei é conhecida como Lei Maria da Penha em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, que, por vinte anos, lutou para ver seu agressor preso. Em 1983 ela sofreu a primeira tentativa de assassinato, quando levou um tiro nas costas, enquanto dormia. Depois vieram outras tentativas. Apesar de a investigação ter iniciado no mesmo ano, a denúncia foi apresentada ao Ministério Público no ano seguinte (1984) e o primeiro julgamento ocorreu oito anos depois após o crime, tendo sido anulado em 1991 e julgado novamente, com condenação no ano de 1996.

Mesmo após quinze anos de pressões, inclusive internacionais, a justiça brasileira ainda não havia dado decisão ao caso nem justificativa para a demora. Com a ajuda de ONGs, Maria da Penha conseguiu enviar o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), que, pela primeira vez, acatou uma denúncia de violência doméstica. O agressor de Maria da Penha somente foi preso no ano de 2002 e cumpriu apenas dois anos da pena.

O importante foi que o processo da OEA condenou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica. Uma das punições foi a recomendação para criar uma legislação adequada a este tipo de violência e daí resultou a Lei nº 11.340/06. Portanto, não está se

referindo a uma luta restrita às mulheres em situação de violência ou restrita às ativistas do movimento de mulheres. Trata-se de um intento que diz respeito ao Estado brasileiro.

A ação dos Tribunais de Contas poderá ocorrer em diversos âmbitos. Um exemplo é o Documento nº 15158-02.99/14-8, que inclui a Lei Maria da Penha como matéria de fiscalização, resultado do memorando nº 39/2014, no qual o Conselheiro Estilac Xavier propôs que “este Tribunal passe a fiscalizar, no que couber, as políticas públicas que visam ao resgate e à valorização da dignidade das mulheres e ao combate à violência de gênero”. Ademais, são muitos os vetores de atuação para a instituição. Poderá estabelecer diretrizes ao seu corpo técnico no sentido de fazer valer a igualdade de gênero, poderá sugerir e estabelecer diretrizes aos jurisdicionados no sentido de fomentar seminários, eventos destinados às mulheres prefeitas e vereadoras, estabelecer orientações para que o artigo 35 da Lei Maria da Penha seja posto em prática nos municípios, estabelecer orientações para que os municípios tenham no mínimo uma coordenadoria para implementação de políticas públicas para as mulheres, auditorias operacionais nos programas que executam políticas públicas nesse sentido.

A ação do TCE/RS dependerá de um estudo técnico aprofundado da legislação, convenções e tratados internacionais sobre o tema e também dos programas dos governos federais e estaduais que fixam as diretrizes no que tange a esta questão. O que não pode é a Corte de Contas ficar à margem da busca pela concretização dos direitos fundamentais no espaço público, entre eles, a igualdade de gênero.



JOSUÉ MARTINS

Amauri Perusso – Presidente da FENASTC

# Tribunais de Contas não foram eficientes no combate à corrupção

*O Auditor Público Externo do TCE-RS Amauri Perusso foi reeleito no comando da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC) para o triênio 2015/2017. Entre suas principais bandeiras está a construção da Carreira Nacional de Auditoria, isso porque, segundo ele, os auditores são a força primária, e a principal, nos Tribunais. “Realizamos milhares de auditorias, instruímos milhares de processos e escrevemos os votos que são lidos nos plenários de julgamento das contas dos gestores”, argumenta. Nessa entrevista à Revista Achados de Auditoria, ele fala ainda sobre o momento em que vive o país e a incapacidade dos Tribunais de Contas de combater a corrupção. “Quando a Polícia Federal é quem dá combate à corrupção, significa que os Tribunais de Contas não tiveram efetividade”, sentencia o auditor.*

## **Como a Fenastc vê as manifestações de rua com pedidos de combate à corrupção?**

**Amauri Perusso:** O Brasil vive um grave momento que reúne crise econômica e crise de moralidade pública. A população apresenta sua inconformidade nas ruas e centra a denúncia no combate à corrupção. No Congresso Nacional estão instaladas duas Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar atos dessa natureza, na Petrobras e nas operações do HSBC. Enquanto isso a Polícia, os procuradores e o Judiciário Federal informam mais um escândalo de proporções bilionárias. Trata-se da Operação Zelotes no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

A sensação, diante dessas notícias, para o homem comum, é de que as coisas somente pioram e que não tem jeito.

Enquanto isso, os Tribunais de Contas estão devedores da sociedade nas relações de Controle sobre os gestores públicos Brasileiros.

## **Como assim, devedores?**

**AP:** Os 34 Tribunais de Contas consumiram em 2014 mais de R\$ 8 bilhões de orçamentos (aqui somados o TCU, 26 Estados, o Distrito Federal e os Municípios do RJ e SP). Nos casos da Petrobras e do Carf, estamos diante da ausência de Controle Interno e da ineficiência do Controle Externo. O Controle Externo é compartilhado com os legislativos brasileiros.

Quando a Polícia Federal é quem dá combate à corrupção, significa que os Tribunais de Contas não tiveram efetividade.

## **Então, como dar combate à corrupção?**

**AP:** Punir aqueles que praticaram atos ao alcance da tipificação da Lei, objetivando afastar a impunidade; or-



Divulgação FENASTC

DA ESQ. PARA DIR.: MAURÍCIO FARIA - CONSELHEIRO DO TCM/SP; AMAURI PERUSSO - PRESIDENTE DA FENASTC; MARCOS ALCYR, PRESIDENTE DO SINDILEX-SP; DIOGO RINGENBERG - PRESIDENTE; DA AMPCON E GEORGE WINNIK - REPRESENTANTE DA REDE NOSSA SÃO PAULO EM DEBATE NO XXIV CONGRESSO DA FENASTC

ganizar o Controle Interno, para que atue de maneira independente; garantir a atuação do Controle Externo nos grandes empreendimentos, concomitantemente à realização da despesa. Escolher Ministros/Conselheiros com conduta ilibada, idoneidade moral e conhecimentos. Dar publicidade ativa (na Internet) aos Relatórios de Auditoria; aproximar todos os organismos destinados a combater corrupção e choque de transparência em todo o setor público brasileiro (também no setor privado, aqui para afastar ladrões e corruptores).

**Como se escolhem Ministros e Conselheiros? Sem idoneidade moral, conduta ilibada e notórios conhecimentos: tem sido assim?**

**AP:** Exatamente. Por frouxidão e por interesses, não se apuram as condições dos candidatos, especialmente aqueles escolhidos por critérios de arrumação política.

A resultante é o maior índice de denúncias contra autoridades que dispõem de foro privilegiado (STJ) por exercício de função, com tipificações penais de toda a ordem e graves acusações por crimes contra a administração pública. Porque são magistrados regidos pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), é razoável, exigir-se dos candidatos a Ministros /Conselheiros, para além da “ficha limpa”, o exame da vida pregressa equivalente ao ingresso na carreira da magistratura, o que consiste, no atendimento dos termos do artigo 58, da Resolução nº 75, do ano de 2009, do Conselho Nacional de Justiça.

**E os “bandidos de toga”?**

**AP:** Expressão cunhada pela ex-ministra Eliane Calmon, conceitua bem muitos casos de Conselheiros. Recentemente foram afastados judicialmente Domingos Lamoglia (TC-DF), Robson Marinho (TCE-SP), Fábio Camargo (TCE-PR) e Humberto Bosaipo (TCE-MT). No Amapá, quatro dos sete Conselheiros titulares estão afastados: Amiraldo Favacho, José Coelho, Manoel Dias e Regildo Salomão.

O desatendimento dos princípios constitucionais e os conluios políticos produzem esses resultados.

**Qual o alcance e as experiências vividas na campanha Ministros e Conselheiros Cidadão?**

**AP:** Essa iniciativa tem se revelado emancipadora para os servidores de tribunais. No roteiro de campanha (no sítio da Fenastc), recomendamos utilizar a disputa para escolha de Conselheiros e Ministros para conversar com a sociedade sobre o papel dos Tribunais de Contas, o que

realizamos e como poderemos transformar os TCs em “instrumentos de Controle social das receitas e despesas e análise da efetividade das políticas públicas”.

De norte a sul do Brasil, estamos conquistando o direito de as pessoas inscreverem-se para concorrer para esses cargos públicos, nas vagas de escolha do parlamento, sem qualquer subscrição (apoio) parlamentar, em atendimento do artigo 73 da CF. Os parlamentos, contudo, estão praticando um arremedo de democracia e, na hora da escolha, afastam todos os inscritos em favor de um deputado (ou político de carreira), violando o princípio republicano que manda votar no mais qualificado para o cargo. É o que denominamos de troca de prerrogativa (de escolha) por privilégio de escolha entre os seus. Isso é grave.

Já realizamos onze campanhas pelos estados brasileiros. É uma iniciativa vitoriosa.

A mais recente, mais duradora e, talvez, mais mobilizadora campanha, aconteceu no Estado do Piauí. Envolveram-se 42 entidades da sociedade em defesa de um processo democrático, transparente e republicano.

Devemos seguir com a campanha até o esgotamento desse modelo, sem prejuízo de atuarmos pela modificação da Constituição Federal, para conferir, no mínimo, maioria advinda da área técnica nos conselhos julgadores. Hoje são cinco vindos do mundo político contra dois da área técnica. Está muito desigual.

A Campanha MINISTROS e CONSELHEIROS CIDADÃO destina-se a agregar forças em torno de uma pauta comum, capaz de conscientizar as pessoas sobre a importância e o papel do Controle, assim como propor medidas que possam tornar os TCs mais efetivos e abertos ao diálogo com a sociedade.

É um convite ao exercício da cidadania.

### **Como se encontra a organização dos servidores dos Tribunais de Contas brasileiros?**

**AP:** Herdeiros da impossibilidade de organizar sindicatos até a Constituição de 1988, os servidores de tribunais criaram e deram vida às suas associações. Construíram solidariedade de classe e conquistaram vantagens funcionais e econômicas.

O que temos em cada tribunal é mais de uma organização atuante, com sede, diretoria constituída e funcionando.

### **Como se encontra a organização da Fenastc?**

**AP:** A Fenastc é uma entidade sindical de segundo grau. Desde a adesão do Brasil à Convenção 151 da OIT, a proteção aos dirigentes classistas dirige-se aos diretores de sindicatos, federações e confederações.

Está pacificada a obrigação de recolhimento de imposto sindical no setor público como forma de financiamento de suas atividades.

Conviveremos bom tempo, ainda, com associações e sindicatos. Mas a tendência é a formação de sindicatos. Já são 29 entidades com essa denominação num cenário de 57 organizações de trabalhadores nos 34 tribunais.

### **Por que a Carreira Nacional de Auditoria é determinante no futuro dos TCs?**

**AP:** Nos debates em congressos e encontros técnicos anuais, percebemos que somos a força primária, e a principal, nos tribunais. Realizamos milhares de auditorias, instruímos milhares de processos e escrevemos os votos que são lidos nos plenários de julgamento das contas dos gestores.

Pode-se dizer que as funções julgadora (Ministros/Conselheiros e seus substitutos) e fiscal da lei (MPC) são, dentro do sistema de Controle Externo brasileiro, reconhecidas e estruturadas para sua atuação. Trata-se, portanto, de conferir à terceira função, a de auditoria governamental, base e matéria-prima do processo de contas, a necessária independência e fixar-lhe denominação comum, atribuições, garantias e vedações para atuação. Trata-se de garantir, também, uma remuneração mínima nacional.

Dentre as garantias para sua atuação destaca-se a independência da auditoria (leia matéria específica tratada no artigo da página central desta revista).

Busca-se estruturar adequadamente o Controle Externo para o combate à corrupção, o que significará um ganho para a sociedade. Ganharão, também, todas as categorias que dele fazem parte.

**PERFEITO PARA QUEM SABE  
QUE O MELHOR DA VIDA  
NÃO PODE ESPERAR.**



## BanriClube *de Vantagens*

**O jeito mais rápido de trocar seus pontos por momentos inesquecíveis.**

- Resgate on-line.
- Mais de 25 mil prêmios.
- A partir de 50% dos pontos, você pode completar o resgate usando o seu cartão de crédito Banrisul.

Acesse [www.banriclube.com.br](http://www.banriclube.com.br) e confira:

- Saldo de pontos.
- Pontos a expirar.
- Como resgatar prêmios.



**Banrisul** **TODOS**  
PELO RIO GRANDE

GOVERNO DO ESTADO  
DO RIO GRANDE DO SUL