

ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO SINDICATO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TCE-RS



Democracia e Políticas Públicas

Páginas 24 a 37

Impacto Social da Auditoria

Contribuições
para melhorar a
vida do cidadão

Página 12 a 23

PEC 06/2019

A Reforma da
Previdência e os
servidores públicos

Página 14

ANÁLISE

Por que políticas
públicas variam mesmo
nas democracias?

Página 22

FENASTC

Independência da
função de auditoria
para TCs efetivos

Página 40



GESTÃO FEV/18 – JAN/21

DIRETORIA

Presidente

Josué Martins

Vice-Presidente

Filipe Costa Leiria

Diretor Administrativo e Financeiro

Kenman Correa Yung

Diretor Jurídico

Jaime Nunes Bezerra

Diretor Técnico

Cesar Luciano Filomena

Diretor de Integração Social,

Cultural e Esportiva

Mark Ramos Kuschick

Diretor de Aposentados, Previdência e Saúde

Roberto Moraes Sanchotene

CONSELHO DELIBERATIVO

EFETIVOS

Márcio Nunes Araújo

Renato Fernandes Ribeiro

Renato Pedroso Lauris

Ricardo Silva de Freitas

Paulo Gilberto Staub Lehnen

Paulo Roberto dos Santos Assunção

Vanderlei da Costa Cardoso

SUPLENTE

Débora Brondani da Rocha

Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira

Ricardo Decesaro da Silva

CONSELHO FISCAL – EFETIVOS

Flavio Sanches Maia

Harti Nadir Schreiner

Tassia Cristina Barbosa de Souza Carrozzino

SUPLENTE

Everaldo Ranincheski

Renata Agra Balduino

Vladimir Costa da Silva

Edição e Produção

Vera Nunes (MTB 6198)

Daiana Garcia

Diagramação e Projeto Gráfico

Carolina Fillmann, Design de Maria

Ilustração Capa: Oro Mendes

Revisão: Landro Oviedo

Impressão: Gráfica Odisséia

Tiragem: 5 mil exemplares

www.ceapetce.org.br

www.facebook.com/ceapetce

ceape@ceapetce.org.br

ceapetce@terra.com.br

Rua Sete de Setembro, 703/601

Porto Alegre/RS

CEP 90010-190

Fone: 51-3086-5267

Josué Martins

Presidente do CEAPE-Sindicato

Democracia e Políticas Públicas

A 8ª edição da Revista Achados de Auditoria, para além das matérias escritas pelos Auditores Públicos Externos tratando de informar a sociedade sobre o conteúdo do nosso trabalho, aborda, mediante a contribuição de articulistas convidados, o tema “Democracia e Políticas Públicas”. Na edição anterior, mostramos como nossa Constituição Federal, que completou 30 anos em 2018, veio tendo mutilado aquele pacto social original que buscava construir um estado de bem-estar social para o seu povo. O atual presidente da república já declarou que trabalha para “desconstruir”. Num país democrático, a construção ou desmonte de qualquer pacto será objeto de avaliação e crítica social. Os movimentos sociais apresentaram vigorosa reação, no dia 15 de maio de 2019, à desconstrução da educação e previdência social públicas.

Assim, é extremamente importante repensarmos o conjunto das políticas públicas necessárias para alçar o Brasil a um padrão de vida mais elevado, o que exige a presença de um aparelho de Estado capaz de planejar e executar as políticas socialmente determinadas.

Para entendermos o contexto, os efeitos e quais as consequências dos desmontes pretendidos, tanto sobre os direitos dos cidadãos quanto sobre os avanços políticos e sociais do país, convidamos especialistas para escrever sobre diversos aspectos do tema políticas públicas e sua relação com a democracia.

A advogada Jane Berwanger apresenta artigo em que discute as consequências da proposta de “reforma” da previdência sobre os servidores públicos, apresentando seus estudos sobre o caso do Chile. A economista Lauren L. Xersenevsky ressalta a necessidade de construir instrumentos confiáveis para examinar e avaliar as políticas educacionais. Procurador da PGE, Jorge Terra trata da importância da justiça de transição relativa à igualdade racial no Brasil. A poeta e escritora Eliane Marques alerta para a necessidade de se formularem políticas inclusivas de gênero e raça que permitam construir uma sociedade menos desigual, inclusive dentro das instituições de controle. O médico Héider A. Pinto trata da construção da política de saúde pública no país e sua relação com a democracia como condição necessária de formulação e aplicação. E o cientista político André Marengo discute as variações nas políticas públicas, mesmo em democracias. Defende que a qualidade no desenho e implementação das políticas públicas dependem de uma combinação de ambiente institucional e capacidade profissional dos quadros responsáveis.

Os colegas auditores externos apresentam textos examinando um conjunto de temas: a importância de se constituir um FUNDEB permanente uma vez que o atual está para expirar em 31/12/2020; o desastre de Brumadinho à luz da CF; o destaque para a relevância do debate ideológico na discussão sobre previdência, assim como de qualquer política pública; a busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS; os desafios envolvidos na implementação de auditorias de avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas; a discussão da eficácia das CPIs e o papel do Controle Externo no exame de seus resultados; dois textos da área de engenharia destacam a prática de sobre preço nas obras públicas examinadas nos artigos; e uma avaliação da alteração da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LEI 13.655/2018) sobre os Tribunais de Contas.

O presidente do TCE-RS, Iradir Pietroski, examina a natureza dos Tribunais de Contas, destacando sua independência em relação aos demais poderes de estado. Já o presidente da Atricon, Fábio Nogueira, faz defesa veemente da democracia, lembrando que os TCs têm desenvolvido ferramentas para ampliar a atuação do controle social, destacando que a participação da sociedade será fundamental para tirar o país da crise em que se encontra.

Artigo do presidente da Fenastc, colega auditor Amauri Perusso, faz um exame da conjuntura, com destaque para as consequências da adoção das chamadas políticas de austeridade fiscal, que têm reduzido o crescimento econômico e ampliado a desigualdade no país. Ao mesmo tempo em que prolonga a crise, essas políticas têm servido de justificativa para a perda de vários direitos sociais, sendo a Previdência Social o mais recente ataque. Denuncia que a PEC 6-2019 atende, mais uma vez, aos interesses rentistas, inexistindo na proposta relação com as necessidades dos menos favorecidos. Destaca a importância do Controle Externo no combate à corrupção, mas ressalva que não é com ampliação da punição que se resolverá o problema. Necessário será ampliar o controle social. Lembra que os Tribunais de Contas não estão fora da crise de moralidade que afeta a sociedade. Defende a importância da campanha Conselheiro Cidadão e a defesa da Independência da Função de Auditoria nesse processo.

Nesta edição trazemos matérias de duas entidades parceiras: a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública, em que se discute o legado do IPE-Saúde, e o Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RS), que apresenta a implantação de um projeto de relevante alcance social, a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.

Por fim, cumpre destacar que no ano de 2018, a exemplo de outras carreiras de Estado, o CEAPE-Sindicato, executando determinação do Congresso de Auditores de final de 2017, trabalhou para criar a Escola Superior de Auditoria Pública, a ESAP, que está em fase final dos registros formais. Esta edição da Revista, como de costume, relembra as principais atividades da entidade em 2018.

Seguimos defendendo que uma entidade representativa dos Auditores tem que trabalhar as questões internas de forma a criar as condições adequadas para o desempenho da nossa atividade pública e atuar externamente de maneira a justificar socialmente nossa existência, demonstrando o impacto social da auditoria. Estamos entregando uma revista que procura cumprir também a função da justificação social da função da Auditoria Externa Pública. Boa leitura!

SUMÁRIO

2 e 3 – Palavra do Presidente

4 a 6 – Balanço das Ações

Sindicato cria a Escola Superior de Auditoria Pública

7 – Conversas com Candidatos

Candidatos ao governo apresentam propostas no TCE-RS

8 – Radioweb

Controle em Foco debate temas de interesse da sociedade

9 – IPE-Saúde

Presidente da União Gaúcha fala do IPE-Saúde e seu legado

10 a 13 – CAU/R

Conselho aponta soluções para a habitação social

14 e 15 – Jane Berwanger

A reforma da Previdência e os servidores públicos

16 – Lauren Xerxenevsky

Vale a pena investir na política de avaliação em educação?

17 – Jorge Terra

Justiça de Transição relativa à igualdade racial no Brasil

18 e 19 – Eliane Marques

A fábula nossa de todos os dias

20 e 21 – Hêider Pinto

A Saúde Pública e a Democracia

22 e 23 – André Marengo

Por que políticas públicas variam mesmo nas democracias?

24 e 25 – Educação

A necessidade de um Fundeb permanente

26 e 27 – Meio Ambiente

Brumadinho à luz do art. 170 da CF

28 – Previdência

Por que a Previdência expressa ideologias?

29 – RPPS

A busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial

30 e 31 – Avaliação de Políticas Públicas

Avaliação de Políticas Públicas pelo TCE: realidade ou desafio?

31 e 32 – CPI

Controle e Eficácia das CPIs

33 – Obras Públicas

Efetividade no Controle de Obras Públicas

34 e 35 – Obras Públicas

Controle Externo nas obras da Copa em Porto Alegre

36 e 37 – LINDB

Um ano da Lei 13.655/2018

38 – TCE-RS

Da natureza dos Tribunais de Contas

39 – Atricon

Democracia é a melhor condução

40, 41 e 42 – FENASTC

A independência da função de auditoria de controle externo para TCs efetivos

CEAPE-Sindicato cria a Escola Superior de Auditoria Pública

Em ano eleitoral, o CEAPE-Sindicato destacou-se ao realizar mais uma edição do “Conversas com os Candidatos ao Governo Estadual”, trazendo para o Tribunal de Contas o centro dos debates políticos sobre a situação do RS. Foi um ano importante também para o pré-lançamento da ESAP (Escola Superior de Auditoria Pública), entidade de ensino vinculada ao CEAPE-Sindicato, que teve sua primeira atividade efetiva no 1º Ciclo de Debates sobre Obras Públicas, realizado em parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do RS (CAU/RS).

Em 2018 o CEAPE-Sindicato reafirmou lutas e enfrentamentos históricos na defesa de temas como a atuação dos Auditores Públicos Externos, a campanha salarial, a revisão da Dívida Pública, os riscos de adesão ao Plano de Recuperação Fiscal do RS e a preservação dos direitos dos servidores públicos.

Em uma das primeiras ações do ano, a diretoria do CEAPE-Sindicato reuniu-se com o presidente do Tribunal de Contas do RS, Conselheiro Iradir Pietroski, e com o diretor de Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas (TCE-RS), Claudio Roberto Koskodan das Chagas. Na pauta, a apresentação do conjunto de resoluções do “I Congresso dos Auditores Públicos Externos do CEAPE-Sindicato”, realizado em dezembro de 2017, quando foram discutidos temas concernentes ao trabalho de auditoria e ao controle externo na Corte de Contas gaúcha. Outro tema tratado na reunião foi a regulamentação do teletrabalho e a alteração da denominação da função para Auditor de Controle Externo, cuja finalidade é unificar a denominação da carreira e conferir identidade nacional. A diretoria também esteve diretamente envolvida no processo relativo à Gratificação de Apoio ao Controle Externo (GACE), no qual a decisão do pleno foi convergente ao pleito dos auditores.

REPOSIÇÃO SALARIAL

Tema que aflige todos os servidores públicos, a garantia de reposição salarial foi uma luta mantida durante todo o ano de 2018. O CEAPE-Sindicato associou-se tanto às entidades representativas dos servidores dos poderes quanto ao Movimento Unificado dos Servidores (MUS), que inclui os servidores do Poder Executivo. Apesar do acompanhamento, pressão e reuniões com os



Ceape / Divulgação



deputados estaduais e o poder Executivo, não houve a votação da matéria e o tema segue na pauta neste ano de 2019.

O CEAPE-Sindicato também atuou em questões mais amplas, como a crise financeira do RS, que, da mesma forma, estão relacionadas ao dia a dia dos servidores. A entidade participou ativamente dos debates e ações para manter a necessidade de plebiscito para a privatização das estatais (CEEE, SULGÁS e CRM). A luta também foi intensa contra a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e contra a divisão do Instituto de Previdência Estadual (IPE). A entidade entende que “sem discutir a origem da dívida ou o desequilíbrio econômico e financeiro estabelecido no contrato de 1998, a proposta atual significa liquidar o que resta do patrimônio do RS”. A mobilização da sociedade conseguiu impor uma importante derrota ao Executivo, com relação a este tema, que não avançou no governo Sartori e agora foi retomado pelo governador Eduardo Leite. Já com relação à divisão do IPE em IPE-Saúde e IPE-Previdência, a mobilização de sindicalistas, servidores públicos e alguns deputados não foi suficiente para evitar a medida. Hoje os IPEs ainda carecem de adequada estruturação para funcionamento.

A forte atuação do CEAPE-Sindicato nas diversas pautas de relevância no âmbito estadual, e até mesmo nacional, repercutiu e trouxe convites e participações em seminários, audiências públicas e entrevistas de imprensa. O presidente da entidade, Josué Martins, participou do Grande Expediente da ALRS que tratou da renegociação da dívida do RS e da adesão do Estado ao RFF, a convite da deputada Stela Farias (PT), e o conselheiro do sindicato, Ricardo de Freitas, da sessão que tratou do tema “O regime de Recuperação Fiscal: análise dos benefícios e malefícios”, a convite do deputado estadual Luís Augusto Lara (PTB).

Já no Senado Federal, em abril de 2018, o CEAPE-Sindicato foi convidado a participar de mesa de debates da audiência pública “A Carga Tributária, com foco nos Estados e suas Dívidas”. O convite partiu da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) da casa. O presidente do CEAPE-Sindicato, Josué Martins, juntamente com o presidente da Federação Nacional das Entidades de Servidores de Tribunais de Contas – FENASTC, Amauri Perusso, também foram convidados pela Escola de Contas TC-SP para o *workshop* Desafios da Auditoria de Controle Externo no Brasil.

A Plenária Estadual dos Conselhos de Saúde, também realizada em abril de 2018, contou com a participa-



Geraldo Magela / Agência Senado



Caco Argemi/CPERS





ção do presidente do CEAPE-Sindicato, Josué Martins, que desenvolveu o tema “O sistema da dívida, o teto de gastos e os investimentos em saúde”. Já o tema “(In) Justiça Social e Dívida Pública” foi a temática do encontro Café com Debate realizado pelo CAMP – Escola Cidadã, que teve a presença do vice-presidente do CEAPE, Filipe Costa Leiria (representando o CEAPE e a Auditoria Cidadã da Dívida).

Em ano de eleições, o CEAPE, além de trazer os candidatos ao governo do Estado para debates na sede do TCE-RS (ver matéria na página 7), também participou das entrevistas dos candidatos em debates promovidos pela Associação dos Oficiais da Brigada Militar (ASO-FBM). O presidente Josué Martins foi um dos convidados para a palestra de abertura do debate “Visões de Estado”, promovido pelo Movimento Unificado dos Servidores e pelo Fórum dos Servidores Públicos Estaduais do RS (FSPE-RS), que ocorreu na Casa do Gaúcho, em Porto Alegre, no final de agosto.

PARCERIA

O ano de 2018 também foi importante para a parceria efetuada com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do RS (CAU) para trabalhar em pautas que estão sendo defendidas pela atual diretoria do CAU, especialmente as relacionadas ao uso inadequado dos pregões em licitações. A aliança entre as duas entidades resultou na realização do 1º Ciclo de Debates sobre Obras Públicas, promovido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/RS) e pela Escola Superior de Auditoria Pública (ESAP), criada pelo CEAPE-Sindicato. A ideia foi falar sobre obras públicas, sobre o aperfeiçoamento de sua execução e sua relação com as Políticas Públicas.

Outro evento, de importante relevância social, foi a 1ª Roda de Conversa no Mês da Consciência Negra, realizada em novembro, cujo objetivo foi refletir sobre a condição da população negra no Brasil e as raízes escravocratas ainda presentes.

Na imprensa, o CEAPE-Sindicato marcou presença em importantes órgãos de comunicação para debater assuntos relevantes e de interesse da sociedade gaúcha. O presidente Josué Martins defendeu a importância de preservar as estatais e não entregar o patrimônio público dentro do plano de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal em matéria veiculada na RBSTV. O RRF também foi tema do programa Esfera Pública da Rádio Guaíba e do Espaço Jurídico da Band RS. A crise financeira foi pauta também do programa News RS, da RDC TV, e, novamente, no Espaço Jurídico da Rádio BandRS.

Candidatos ao governo apresentam suas propostas no TCE-RS

Como já é tradição desde 2002, o Sindicato de Auditores Externos do Tribunal de Contas do RS (CEAPE-Sindicato) realiza o “Conversa com Candidatos ao Governo do Estado”. Em 2018, os encontros ocorreram ao longo dos meses de agosto e setembro na sede do TCE-RS. Foi uma oportunidade única para um debate qualificado a partir das informações trazidas pelos Auditores Externos desde o último relatório de contas do governador. Buscou-se abordar temas com caráter de política de Estado, os quais são objetos de análise em atividade de Auditoria Externa e têm relação direta com a vida do cidadão.

Na sua participação, o atual governador, Eduardo Leite, falou sobre reequilíbrio das contas públicas, redução da burocracia estatal e menos tributos. Ele lembrou que a União fez acordos diretamente com os municípios, enfraquecendo os estados. “O Estado ficou menor tanto financeiramente como politicamente. Vamos ter que refazer o pacto federativo”, disse.

Para o candidato do PDT, Jairo Jorge, “a solução da crise no RS não se dará pelo corte de despesas”. Já sobre a Dívida do RS com a União, o candidato disse que o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) não foi desenhado para o caso do Estado. O candidato defendeu a criação de um estado “resolutivo”, com soluções baseadas na inovação.

A Segurança Pública e a Dívida do Estado com a União foram os principais assuntos abordados por Miguel Rossetto, candidato do PT. Indagado sobre a dívida do Estado com a União, afirmou que, para o seu governo, o tema da dívida seria absolutamente central.

Defendendo uma ruptura radical do modelo político atual, o candidato da coligação PSOL/PCB, Roberto Robaina, falou sobre o Regime de Recuperação Fiscal e a dívida pública. Ele defendeu o não pagamento da dívida que, aliás, seria a mesma medida em âmbito nacional.

O candidato Julio Flores, do PSTU, pregou a rebelião popular como a única forma de romper o sistema atual. Segundo o candidato do PSTU, o seu programa de governo está ancorado em três grandes pontos: a criação de conselhos populares, a suspensão do pagamento da dívida e a estatização do sistema financeiro e o plano de construção de obras públicas.



Controle em Foco analisa temas de interesse da sociedade

Programa veiculado na Radioweb do TCE-RS destaca o trabalho de Auditores, o impacto social das auditorias e debate assuntos de interesse nacional

Com oito anos completados em 2018, o Controle em Foco apresenta-se como um canal de comunicação democrático, questionador e comprometido com a realidade do país. No decorrer do ano, foram apresentadas diversas entrevistas que abordaram assuntos atuais e pertinentes às discussões na sociedade brasileira.

Com o compromisso e dever de transmitir aos ouvintes temas que impactam diretamente no cotidiano de todos os cidadãos, o programa preencheu a agenda com personalidades importantes em suas respectivas áreas de atuação. Confira abaixo alguns dos profissionais entrevistados ao longo de 2018.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA Entrevistado: Rodrigo Ávila

No início de maio, o Controle em Foco conversou com Rodrigo Vieira de Ávila, economista da Auditoria Cidadã da Dívida. Conhecedor de orçamento e um dos formuladores dos gráficos e da “pizza”, que caracteriza a Auditoria Cidadã e é utilizada educativamente para denunciar a prioridade conferida pela macroeconomia ao setor financeiro, ele falou sobre dívida pública e os impactos que ela vem causando. Em 1995, a dívida interna federal era de R\$ 86 bilhões e, em 2015, chegou a R\$ 4 trilhões.



Marcelo Bertani/ALRS

Fenafisco/Divulgação



A REFORMA TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA Entrevistado: Charles Alcântara

Charles Alcântara, presidente da Federação Nacional do Fisco (Fenafisco) tratou do manifesto da Reforma Tributária Solidária, um estudo realizado por mais de 40 especialistas da área de economia e finanças públicas com intuito de reorganizar o sistema tributário brasileiro.

AS CONJUNTURAS POLÍTICAS: NACIONAL E INTERNACIONAL Entrevistado: Bruno Lima Rocha

Em novembro de 2018, o Controle em Foco entrevistou o professor Bruno Lima Rocha, doutor em Ciência Política. Na ocasião foi discutida a conjuntura nacional a partir das linhas centrais do governo de Jair Bolsonaro. Também tratou das eleições norte-americanas de meio mandato de Donald Trump e a reação do povo estadunidense.



CEAPE/Divulgação

Cláudio Martinewski – Desembargador

O IPE-SAÚDE e seu legado



Cláudio Luís Martinewski,
Presidente da União
Gaúcha em Defesa
da Previdência
Social e Pública

Em 1931, por força do Decreto 4.842, nascia o Instituto de Previdência do Estado do RS com a finalidade de amparo à família do servidor público mediante a concessão de pensões, empréstimos e pecúlio.

Sua função, com o tempo, foi se ampliando, agregando-se seguro de vida, financiamento habitacional, venda de medicamentos e, por fim, em 1966, a assistência médica. Ultrapassados os anos, mas não só os anos, e sim períodos históricos, inclusive de variação de regimes político, da Era Vargas, quando surgiu, passando pela ditadura militar até a redemocratização, bem como ainda diversas reestruturações, o que se verifica é que dois dos seus núcleos essenciais de proteção foram preservados no âmbito da seguridade social dos servi-

dores públicos: os benefícios previdenciários e a assistência à saúde.

As visões sociais, políticas e econômicas de matizes diversas, algumas até antagônicas de cada quadra histórica, que poderiam ter dado outro destino a essas funções, assim não o fizeram. Modo contrário, foram preservadas porque sempre representaram e ainda representam, de um lado, um avanço civilizatório e, de outro, parte da estratégia de fortalecimento do próprio Estado.

Nesse sentido, no que diz com a assistência à saúde do servidor público, materializada no atual Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, vale a máxima do médico alemão Rudolph Virchow segundo a qual “a medicina é uma ciência social e a política não é, senão, medicina em larga escala”.

Se a República tem objetivos a perseguir, finalidades a cumprir, tais como construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, isso não se faz sem escolas, universidades, postos de saúde, hospitais, repartições policiais, de segurança e de fiscalização, acesso à Justiça, planejamento e execução de políticas públicas.

Na ponta de cada uma dessas ações, por mais tecnologia que se disponha, sempre haverá um servidor público: professor, médico, enfermeira, policial, militar, defensor público, promotores de justiça, juízes, auditores, técnicos, administrativos, etc., cada qual um agente ou órgão do Estado que, na sua dimensão humana, de individualidade, é ele as suas circunstâncias, pessoais e familiares.

Dessa forma, o fortalecimento e a qualificação do Sistema de Saúde do servidor, e de seus familiares, representam a garantia e a higidez do cumprimento das próprias finalidades do Estado. Qualquer risco ou omissão em relação ao IPE-SAÚDE atinge diretamente a saúde dos seus usuários, hoje mais de um milhão de vidas, entre servidores e familiares, e consequentemente as ações do próprio Estado. Nesse sentido, é necessário que a instituição possa funcionar sem qualquer tipo de embaraço às suas relações jurídicas e financeiras, nos diversos segmentos que atua: prestadores de serviços médicos, hospitais e laboratórios.

A nomeação do diretor-presidente, tarefa institucional do governante eleito, deve estar entre as prioridades de qualquer governo. O retardo indefinido gera razoável temor de que a nomeação possa ser objeto de tratativas não diretamente ligadas ao interesse público da instituição.

No mesmo sentido, a nomeação dos membros do Conselho de Administração, que faz parte da estrutura básica de seu funcionamento, conforme estabelecido no art. 30 da Lei nº 15.144, de 5 de abril de 2018, é dever do governante diligente e responsável.

De outro lado, a continuidade do serviço público exige a eficiente e rápida estruturação do quadro de pessoal. Nenhuma estrutura de trabalho, pública ou privada, funciona adequadamente com uma defasagem de 64% do quadro de pessoal.

Um quadro nessas circunstâncias não compromete apenas a qualidade, mas o próprio funcionamento, gerando graves riscos de ordem financeira e de responsabilidade civil e administrativa, com potencial de gerar passivos. Na iniciativa privada, estaria fadada à falência. Como também não funcionará se houver significativo atraso nos repasses da contribuição patronal do governo, o que compromete o funcionamento do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do RS, com reflexos diretos nos diversos setores de atuação do Estado: segurança, saúde e educação, entre outros.

Medicina e política caminham juntos. Quando a política não é exercida, ou é deficientemente exercida, a medicina e a saúde dos destinatários sofrem.

O legado do IPE-SAÚDE é carregado de história e de valor na construção e desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. A continuidade desse legado requer permanente e constante respeito, atenção e dedicação de todos aqueles que têm compromisso com o nosso Estado.

Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo - RS

Assistência técnica: parceria entre gestores, técnicos e a população é a solução para a habitação social

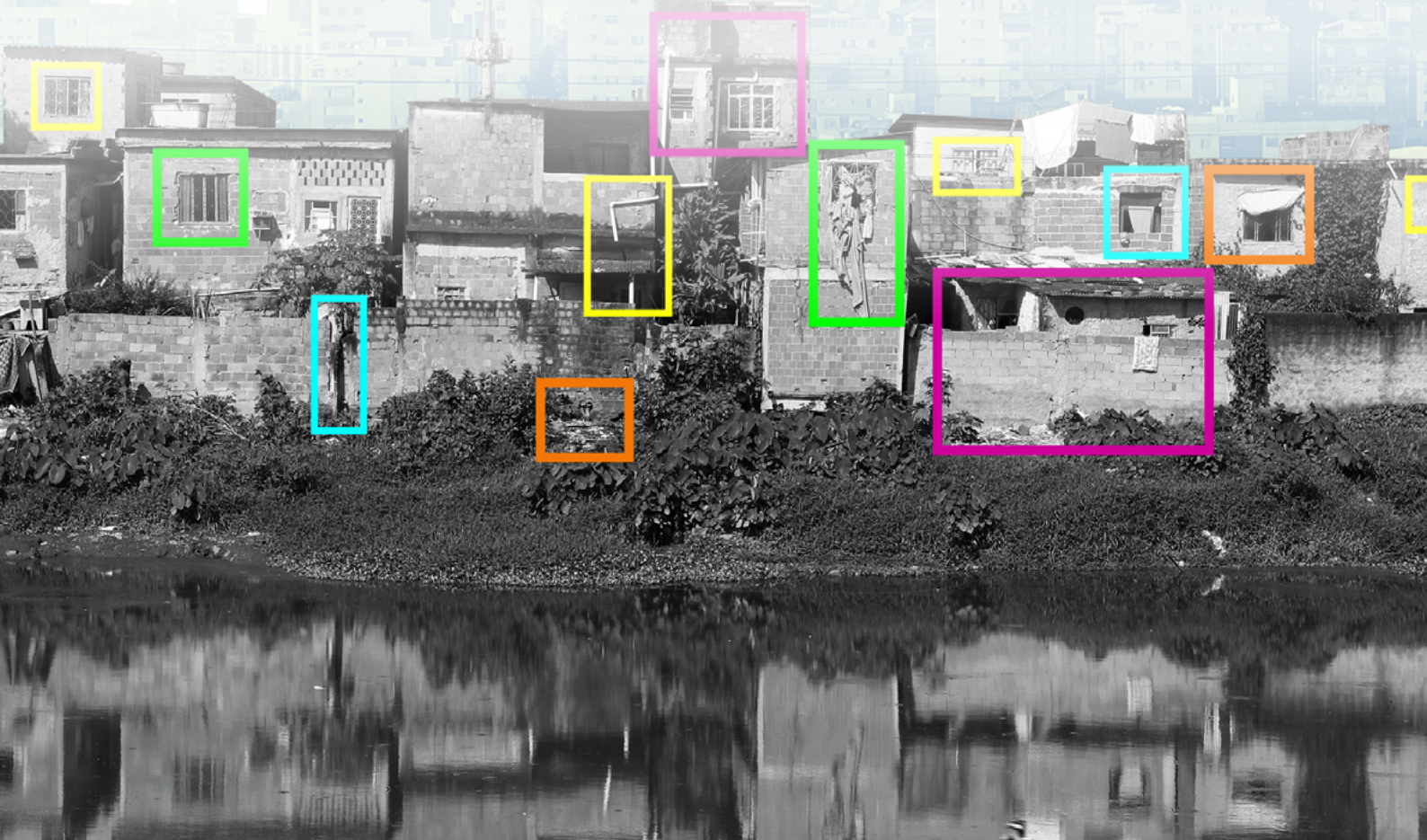
Implementar a ATHIS é fazer muito com pouco: garantir moradia de qualidade para as comunidades de baixa renda e ainda promover a economia local e a saúde da população

Enfrentar os problemas de habitação dos municípios gaúchos pode ser mais rápido e barato do que se imagina com a implantação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Trata-se de uma política que, além de assegurar moradia adequada com segurança e habitabilidade à população de baixa renda, ainda movimentava a economia e o comércio local, gerando emprego e renda na área da construção civil, melhora a qualidade de vida e diminui os gastos com saúde pública.

No campo da saúde, temos o SUS; no direito, a Defensoria Pública e outras iniciativas. Na área de habitação, a ATHIS, que se apoia na Lei Federal nº 11.888/2008 e garante que famílias com renda de até 3 salários mínimos, em áreas urbanas e rurais, recebam assistência técnica pública e gratuita prestada por profissionais habilitados para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias.



Clóvis Ilgenfritz da Silva, autor da Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.888/2008) e Conselheiro do CAU/RS



ASSISTÊNCIA TÉCNICA NA PRÁTICA

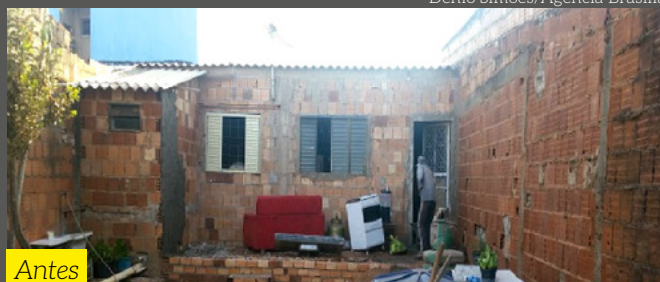
BRASÍLIA/DF

Graças ao trabalho nas comunidades mais carentes de Brasília, por meio da realização de projetos de arquitetura e urbanismo, selecionados por concurso de projetos ou elaborados diretamente pelos técnicos, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab/DF) foi responsável por inúmeras ações bem-sucedidas em Assistência Técnica. No programa Ações Urbanas Comunitárias, por exemplo, governo e comunidade trabalham juntos e transformam ambientes abandonados em espaços de convivência. Apenas em 2018, 18.708 famílias tiveram a residência regularizada no DF. Mais de 60 mil escrituras foram entregues desde 2015.

“A moradia é um direito. Sabemos que a casa própria é o sonho de todos e ficamos muito felizes em ajudar a realizar”

Rodrigo Rollemberg, ex-governador do DF

Dênio Simões/Agência Brasília



Antes



Depois

IAB RS



SÃO LEOPOLDO/RS

O sonho da casa própria começa pelo projeto completo. É o que está sendo feito de forma colaborativa com as famílias da Ocupação Cerâmica Anita, no bairro Vicentina, em São Leopoldo. Ao todo, são 68 famílias beneficiadas. Em ação patrocinada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/RS), moradores e Prefeitura Municipal trabalham em parceria com arquitetos e urbanistas selecionados pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB RS), firmam convênios com instituições de ensino (Unisinos) e realizam oficinas para a elaboração dos projetos participativos de habitação. A ONG Mulher em Construção desenvolve um trabalho conjunto e promoverá oficinas técnicas de instalações elétricas e hidráulicas.

“O projeto coloca na vida real um sonho que estava na nossa cabeça, o de ter a casa própria”

Cleusa Lagemann, líder comunitária

PORTO ALEGRE/RS

Requalificar o Assentamento 20 de Novembro e transformar o edifício com décadas de abandono do bairro Floresta em lar digno para 40 famílias de baixa renda. O trabalho é conduzido pelo Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS) e do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). Em ação patrocinada pelo CAU/RS, o programa Morar Sustentável prevê construir, além de habitações populares, espaços para atividades complementares (biblioteca e centro cultural) a partir de estratégias de sustentabilidade, abrangendo os contextos social, econômico e ambiental do cotidiano dos moradores.

Projeto AHI! Arquitetura Humana



O CAU/RS DESTINA 3%
DE SUA ARRECADAÇÃO
ANUAL PARA VIABILIZAR
INICIATIVAS DE
ASSISTÊNCIA TÉCNICA.

“O Conselho está se colocando como parceiro de Prefeituras e instituições que estejam interessadas em promover habitação social. Nosso papel é auxiliar administrativa e juridicamente na implantação da política de atendimento das famílias de baixa renda”, explica o presidente do CAU/RS, arquiteto e urbanista Tiago Holzmann da Silva.

“O objetivo não deve ser produzir apenas unidades habitacionais, mas produzir cidades através da qualificação da habitação, onde já moram as famílias, e de melhorias em praças, infraestrutura de saneamento, transporte e escola”, destaca o arquiteto e urbanista Clóvis Ilgenfritz da Silva, autor da Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.888/2008), que agora, como conselheiro do CAU/RS, atua para colocá-la em prática nas cidades gaúchas.

Implementar políticas de habitação é uma competência compartilhada entre os entes da federação, mas são os estados e municípios que tem a atribuição de executá-las, manifestando os seus interesses regionais e locais e assumindo maior responsabilidade na condução de políticas de acesso ou na alocação de recursos que garantam o acesso a bens e serviços públicos de acordo com necessidades da população.

O CAU/RS está de portas abertas para construir essa rede de cooperação pela qualificação das nossas cidades, a favor da população e de toda a cadeia da construção civil.

VOCÊ SABIA?

Você sabia que **85% dos brasileiros constroem ou reformam sem a orientação de arquitetos e urbanistas ou engenheiros?** A maioria faz a chamada “autoconstrução”, geralmente sem financiamento e em locais desprovidos de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, o que coloca família e população em risco, gerando custos para os municípios.

A ATHIS facilita o acesso aos serviços de Arquitetura e Urbanismo para a população de baixa renda. Ela ainda:

- **Atende a população onde ela está**, evitando a criação de novas demandas por infraestrutura, serviços e transporte;
- Assegura **a construção de moradias em áreas adequadas**, evitando a ocupação em áreas de risco ou de interesse ambiental, qualificando o espaço urbano;
- Inclui a população de baixa renda em políticas sociais e no mercado formal por meio da **regularização fundiária** do imóvel;
- **Promove a construção civil** de pequena escala associada à habitação popular a partir da compra de materiais de construção e criação de postos de trabalho no local;
- Melhora a **qualidade de vida** e de produtividade da população, no ambiente escolar e no trabalho;
- **Diminui os custos com saúde pública**, pois proporciona habitabilidade, melhorias na ventilação e iluminação e outras melhorias que previnem inúmeras doenças.



ATHIS NA MINHA CIDADE

O CAU/RS inaugurou em 2019 um Gabinete de Gestão para a implantação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social em todo o estado, com o objetivo de apoiar entidades profissionais, órgãos públicos municipais e estadual e instituições de ensino superior. O Gabinete conta com uma equipe técnica multidisciplinar que presta o acompanhamento e o assessoramento necessário (técnico, jurídico e administrativo) que envolvem instrumentos de cooperação ou acesso a recursos orçamentários ou de outra natureza para tornar a ATHIS uma política permanente nos municípios gaúchos.

Procure o CAU/RS para conhecer melhor essa nova alternativa de serviço público para a comunidade do seu município.



ENTRE EM CONTATO

Gabinete de Gestão de ATHIS

E-mail:

gabineteathis@caurs.gov.br

Telefone: (51) 3094.9846

Quer saber mais sobre ATHIS?

Acesse: www.caurs.gov.br

Jane Berwanger - Advogada

A reforma da previdência e os servidores públicos

Apesar de a categoria já ter sido afetada, será mais uma vez profundamente atingida



Jane Berwanger / Divulgação
Jane Berwanger
Especialista
em Direito
Previdenciário;
Diretora e ex-
presidente do
Instituto Brasileiro
de Direito
Previdenciário

A Proposta de Emenda à Constituição Nº 6/19 apresenta alterações profundas na Previdência Social em todos os regimes, inclusive no dos servidores públicos. Apesar de essa categoria já ter sido afetada pelas reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/98, 41/03, 47/05 e ter sido instituída a Lei Complementar que cria a Previdência Complementar em diversos entes (inclusive no Rio Grande do Sul), mais uma vez serão profundamente atingidos.

Dentre as mudanças propostas, podemos citar novas condições para a concessão da aposentadoria:

- Idade de 62 anos para a mulher e 65 anos para o homem;
- Tempo mínimo de contribuição de 25 anos;
- Tempo mínimo de 20 anos no serviço público.

Na regra de transição, será aplicado o sistema de pontuação: 86/96 pontos em 2019 até 100/105 para 2027 e para mulheres em 2033, mantida a integralidade somente para quem se aposentar com 62 e 65 anos. O valor dos proventos será de 60% da média + 2% para cada ano que ultrapassar os 20 anos de contribuição.

A PEC criou uma regra especial para que o servidor(a) possa exercer o direito à integralidade e paridade, exigindo que, além das regras gerais, o servidor tenha:

- Ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31.12.2003;
- Possua idade mínima de 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem; e
- Não tenha optado pelo Regime de Previdência Complementar (RPC).

A nova conceituação relativiza o conceito de integralidade, adotando um cálculo de proporcionalidade das remunerações incorporadas em relação a:

- Tempo de recebimento da gratificação/vantagem;
- Carga horária média da gratificação/vantagem;
- Média do indicador de desempenho ou produtividade.

Tanto nas regras permanentes como nas regras de transição para algumas categorias diferenciadas, como as dos policiais civis e dos militares, os requisitos serão 55 anos de idade, 30 anos de tempo de contribuição para os policiais, 20 anos de efetivo exercício no caso dos agentes penitenciários, 20 anos de policial se homem e 15 anos se mulher. Também há regras diferenciadas para os professores, com idade de 60 anos para homens e mulheres.

Verifica-se que além de regras permanentes bastante rígidas, as regras de transição dificultam muito a concessão e afastam o servidor da integralidade e paridade.

Não são somente as regras de concessão de benefícios que mudam. As contribuições também serão alteradas, criando-se novas alíquotas que, na prática (uma vez que progressivas), vão de 7,5% para 16,02% sobre a remuneração.

A DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO

Dentre os aspectos mais duros desta PEC 6/19, está a retirada das regras previdenciárias da Constituição Federal, reduzindo o quórum e facilitando futuras alterações na legislação. Na Câmara dos Deputados, serão

51 deputados a menos que terão poder de dizer sobre o futuro da Previdência e no Senado 9 senadores a menos.

O QUE EU VI NO CHILE SOBRE A PREVIDÊNCIA PRIVADA

O mais grave da reforma é a escolha de mudança de sistema de repartição para capitalização. Recentemente estive no Chile e pude ver de perto a realidade, o que passarei a relatar.

Na década de 80, o Chile fez uma escolha ousada: privatizar totalmente a previdência. Em 1983 entraram em vigor as leis que criaram o novo sistema, permitindo que os trabalhadores que já tinham ingressado no sistema público optassem em se manter neste ou migrar para o privado. A promessa era de que as pensões do novo sistema seriam maiores. Passados 35 anos, a realidade é diversa.

O trabalhador chileno contribui, obrigatoriamente, para uma AFP (Administradora de Fundo de Pensão). Ele escolhe não só a AFP, dentre as seis existentes, como também o fundo, sendo de cinco níveis, de maior risco para menor risco, em que vai aplicar a sua contribuição. Se o Fundo aplicou mal o dinheiro dele, ou seja, fez investimentos inadequados, causando prejuízos, estes serão suportados pelo segurado. Não há contribuição do empregador para a aposentadoria. Não há garantia de valor mínimo. A aposentadoria é o valor acumulado dividido pela expectativa de sobrevida.

A realidade atual é muito diferente daquela prometida. Já houve reformas e ainda a insatisfação é geral. A reforma mais importante ocorreu em 2008 com a instituição de um “ pilar solidário ” em que o Estado chileno paga aposentadorias de valor mínimo (150 dólares) porque milhares de trabalhadores não tiveram condições de cumprir nada (50% da população chilena) ou a contribuição foi insuficiente. O segurado não sabe qual

o valor da aposentadoria que vai receber, que sequer tem a garantia de valor mínimo. 79% dos benefícios são inferiores ao salário mínimo chileno e 44% ficam abaixo da linha da pobreza (127 dólares). Mesmo com 20 anos de contribuição, a maioria dos trabalhadores, quando se aposenta, recebe cerca de 34% do valor da ativa. Já no sistema antigo (trabalhadores que optaram por se manter no regime público), apenas 14% ficam abaixo da linha de pobreza.

Uma nova reforma está em discussão, proposta em outubro de 2018, prevendo contribuição dos empregadores para as aposentadorias e uma série de medidas que visa garantir uma renda melhor. Um movimento chamado “no + AFP” vem criticando severamente o modelo de previdência chileno, acusando as AFPs de ganharem muito dinheiro em cima da poupança forçada dos trabalhadores e reclama de uma promessa não cumprida: de uma perspectiva de receber 70% da remuneração de aposentadoria, que, na verdade, é de 30%.

Entre os economistas, políticos e juristas, há uma unanimidade: a mudança de sistema é difícil. A migração para um sistema de repartição deve ser bem planejada. Isso porque as AFPs têm nas mãos o maior capital acumulado do Chile e são geridas por empresas multinacionais, visando lucro. Ou seja, a poupança acumulada dos chilenos não está no Chile. Por isso, o Estado assume parte dos reflexos da baixa aposentadoria paga pelos Fundos de Pensão, porém sem ter arrecadado nada para este fim. Enfim, o Estado acaba suportando o ônus do parcial fracasso da previdência privada chilena, ao menos no que se refere àquilo que havia sido prometido. Não fosse o Estado, uma grande parcela da população chilena estaria condenada a viver na miséria.

Será que uma experiência que deu errado e está sendo constantemente reformada deve ser implementada no Brasil?

O MAIS GRAVE DA REFORMA É A ESCOLHA DE MUDANÇA DE SISTEMA DE REPARTIÇÃO PARA CAPITALIZAÇÃO. NO CHILE DEU ERRADO. NÃO HÁ CONTRIBUIÇÃO DO EMPREGADOR PARA A APOSENTADORIA. SERÁ QUE DEVE SER IMPLEMENTADO NO BRASIL?

Lauren Xerxenevsky – Economista

Afinal, vale a pena investir na política de avaliação e de evidências em educação?

Em poucos meses, o governo mostrou grande retrocesso na Educação

Arquivo pessoal



Lauren Lewis Xerxenevsky – Bacharel em Ciências Econômicas/ Mestre em Economia do Desenvolvimento Doutoranda em Políticas Públicas. Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul

Estamos vivenciando no Brasil episódios preocupantes sobre o uso de dados educacionais. Aquela máxima de “torturar os dados até que eles digam o que lhe convém” nunca se mostrou tão visível. Se, por um lado, o Brasil patina no estabelecimento de uma política de educação baseada em evidências, por outro lado, o atual governo já demonstrou, em poucos meses, um grande retrocesso no tema. O episódio de interrupção das atividades da Assessoria Estratégica de Evidências do MEC e da recém-criada Rede de Evidências Educacionais, estabelecida para reunir os maiores especialistas brasileiros e internacionais nos temas de evidências e inovações educacionais e estabelecer um espaço institucionalizado de diálogo e colaboração entre o MEC e pesquisadores, instituições públicas e privadas, denunciada por um jornal de grande circulação no país, é um exemplo emblemático desse retrocesso.

Chama atenção também o mau uso dos dados para justificar as mudanças das políticas educacionais, em especial, do contingenciamento de recursos às Universidades Federais em cerca de 30%. O atual ministro da Educação, Abraham Weintraub, recentemente divulgou os dados sobre o custo por aluno do ensino superior e da educação infantil. Segundo o ministro, o primeiro custaria 10 vezes mais do que o segundo. Entretanto, como já observado por jornalistas, os dados não são corretos. Em outro momento, o novo ministro também se equivocou apoiando-se na narrativa de que o Brasil gasta o mesmo que países desenvolvidos no campo da educação, em termos de PIB, quando os dados indicam que o Brasil, comparado com a média dos países da OCDE, investe menos por aluno em todas as etapas de ensino.

Os educadores brasileiros vêm discutindo o que é necessário para melhorar a educação brasileira e um dos fatores de destaque está na melhoria da gestão dos recursos. Nesse sentido, a educação baseada em evidências e os seus insumos como avaliações educacionais exercem um papel central na melhoria da gestão dos recursos e da melhoria qualidade da educação. As avaliações e a busca

por evidências do que funciona em educação têm um papel de destaque na nova economia da informação e na consolidação das democracias nos países em desenvolvimento, uma vez que, através do uso dessas ferramentas pelo setor público, pode-se avançar na maior transparência, flexibilidade, legitimidade, eficiência, qualidade do gasto público e da alocação orçamentária.

A fundamentação em evidências, prática já tão difundida no campo da medicina, pode trazer importantes avanços, no campo educacional, das políticas públicas. Temas como os fatores que determinaram o desenvolvimento na primeira infância, metas de aprendizagem para garantir qualidade educacional, a qualidade de ensino dos professores, os recursos necessários para promover melhor aprendizado e as habilidades relevantes para maximizar o potencial de crianças e jovens já são amplamente pesquisados e mapeados nos países desenvolvidos. Sem o compromisso do Estado de trabalhar com os dados de forma séria e comprometida com o bem-estar da sociedade, prevalecerá a velha política de achismo e do jogo político sem o respaldo dos dados. A necessidade de dar saltos significativos na qualidade educacional diante de um cenário fiscal complicador reforça a importância de não abrimos mão, como sociedade, de uma política educacional baseada em evidências e das avaliações. Trata-se, por fim, de elementos imprescindíveis para a tomada de decisão política convergente ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Jorge Terra - Procurador do Estado

Justiça de transição relativa à igualdade racial no Brasil

O Brasil precisa admitir que está em dívida com contingente significativo de sua população

Arquivo pessoal



Jorge Terra, Presidente da Comissão de Verdade Sobre a Escravidão Negra da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RS)

Em nossa Constituição, constam a dignidade da pessoa humana como fundamento republicano, o repúdio ao racismo e a prevalência dos direitos humanos como princípios de nossas relações internacionais e a promoção do bem de todos sem preconceito de raça como objetivo republicano. Apoiado na Constituição vigente, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou favoravelmente à adoção de cotas raciais para ingresso no serviço público (ADC número 41) e em estabelecimentos federais de ensino superior (ADPF número 186). Com esteio na lista exemplificativa aduzida e no entendimento já consolidado na Suprema Corte brasileira, não é desarrazoado entender que se está diante de um sistema anticasta, ou seja, um sistema no qual não há grupo étnico ou racial que deva ser colocado ou mantido em posição de constante superioridade ou de inferioridade.

Por outro lado, é flagrante que heranças de um cruel e desumanizante transporte transatlântico de escravos acrescido de uma longa escravização estão presentes na sociedade brasileira, fazendo com que ainda haja, de forma consciente e de forma inconsciente, ideias de superioridade racial e comportamentos nocivos para o corpo social.

A ideia de reparação pelo comércio transatlântico de escravizados e pela escravização há muito está presente em debates travados em numerosos locais e momentos. Essa ideia é algo que não interessa apenas à comunidade negra, mas ao conjunto da sociedade brasileira. Tratar dessa questão por meio de comissões da verdade perfecibiliza um inarredável processo de justiça de transição pelo qual deve passar aquele Estado que queira elevar seu estágio civilizatório.

O Brasil necessita realizar processo de justiça de transição, percebendo e admitindo que está em dívida com contingente significativo de sua população.

Na reforma das instituições inerentes a uma das fases da justiça de transição, os órgãos competentes para a efetivação do controle das políticas públicas e privadas, passando por prévia análise interna de sua função no campo da igualdade racial, devem qualificar seus processos operativos de fiscalização e de controle.

A reparação, que também é uma fase ou subprocesso da justiça de transição, pode ser de cunho imaterial, na forma de ações valorizativas ou na de ações afirmativas, importando seu potencial qualificador das relações sociais e institucionais no Brasil, bem como de conducente ao desenvolvimento sustentável. Aliás, apesar do transcurso de mais de três anos da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com cronograma e metas definidos, não houve, no Brasil, a transposição do que foi acordado na Organização das Nações Unidas (ONU) para as estratégias, planos de ação, políticas e ações propriamente ditas no campo da igualdade racial ou para vinculadas políticas universalistas. Isso ocorre apesar de haver agendas internacionais previstas para os anos de 2020 e para 2030 e de estar em curso a década internacional dos afrodescendentes¹.

NOTAS

¹ Essa quarta década - e não primeira como se poderia pensar - tem como início o dia 1º.01.2015 e como término o dia 31.01.2024.

Eliane Marques – poeta e escritora

A fábula nossa de todos os dias

(Cuidado, este é um ensaio feminista até a raiz de seus cabelos negros)



Arquivo Pessoal

Eliane Fernandes Marques, Auditora Pública Externa, integrante do grupo de estudos de gênero e raça do Tribunal de Contas do Estado do RS. Mestre em Hermenêutica Jurídica pela Unisinos, poeta e escritora

Era uma vez o gestor. Agente público competente. O gestor entendia que as aprovadas no concurso para *Operário/Operária* no Executivo Municipal que chefiava não deveriam ser convocadas, pois as funções inerentes ao cargo não correspondiam às suas aptidões “naturais”. Não se tratava de concepção que desvalorizasse a mulher, dizia ele, mas de um modo de resguardá-las das dificuldades de um *fazer* para o qual não teriam sido criadas. O problema é que ao remoer tais pensamentos, o gestor não os guardou num cofre chaveado e trancafiado por correntes inquebrantáveis de ferro. Não. Ele os transformou em atos: convocou os candidatos homens em detrimento das mulheres mais bem classificadas.

Mas ainda bem que há auditoria de atos de pessoal. E ainda bem que havia uma auditora cuja concepção acerca do “natural” era bem diversa da visão do personagem que inicia esta fábula. E ela conhecia a Constituição da República de 1988, cuja análise deixarei em segundo plano neste momento. Contudo, tal indicação temporal já nos assinala que a história (inventada mesmo) não se passou na *primeira onda* do feminismo, período em que as mulheres brancas lutavam para exercer algum ofício externo às paredes do lar, e as mulheres negras, porque “do lar” nunca fomos, continuavam lutando pela abolição da escravidão e pelo direito de os negros (homens e mulheres), ao menos, serem considerados gente e não fósseis e monstros, como em algum lugar refere Mbembe.

Escutem leitorxs, a história se passa hoje, mas parece que o gestor não sabia, resolvendo então se subsumir ao papel do já morto “pater famílias”, para usarmos um fraseado elegante que afaste de nós o cálice de “raivosas” e “mal-amadas”, embora isso pouco adiante. Vamos em frente de qualquer modo, passando do controlado ao controlador.

A auditora que procedeu ao apontamento trabalhava num órgão de controle externo possuidor das maiores racionalidades humanas e tecnológicas, cujo pensamento não correspondia ao daquele gestor, inclusive aí havia política de reserva de vagas para pessoas negras e com deficiência. Contudo, nesse órgão, a quase totalidade dos cargos cujas decisões realmente importavam

para o cumprimento de sua missão constitucional estavam ocupados por homens (e brancos) - *O que se poderia fazer se as mulheres não tiveram o mérito de alcançar tais posições?* - e mais interessante ainda: o pessoal terceirizado, aquele que limpa os banheiros e serve o cafezinho e recolhe os “resíduos sólidos” e volta e meia tem os seus salários não pagos, era composto majoritariamente de pessoas negras, especialmente mulheres. *Será que elas não tiveram o mérito de ocupar posições diferentes dessas nada mais do que espelho dos serviços na casa grande?* Ou estou fazendo *mi-mi-mi* e voltando a um tema já ultrapassado quando deveria tratar da reforma da previdência? Carxs leitorxs, poderíamos falar do impacto da proposta sobre as mulheres, mas prefiro falar do que está no nosso entorno todos os dias e que encaramos como tão “natural” quanto a luz do sol, dizendo baixinho ou postando no facebook: *A culpa é delas, que voltem para de onde vieram! O meu avô veio pobre da Itália e com muito esforço, trá-lá-lá...*

Já nos perguntamos por que razão o “mérito” (se acaso existente) é sempre branco e masculino? Ou aí não haveria *razão*, apenas exercício de poderes constituídos e mantidos por aqueles que têm seus lugares assegurados pelo pacto da branquitude e da masculinidade? Será necessário reproduzir aqui alguns dados do IBGE para que se confira credibilidade ao texto já que o corpo que o suporta é também feminino e negro? Certo, prometo não mais fazer per-

O DEBATE ACERCA DAS HIERARQUIAS SOCIAIS, PARA SER CONSIDERADO SÉRIO, DEVERÁ TOMAR EM CONTA, NO MÍNIMO, O GÊNERO E A RAÇA (ALÉM DA CLASSE E DA ORIENTAÇÃO SEXUAL).

guntas falsas que comecem por “será”. Mas assinalo que já nos encontramos na *terceira* ou *quarta onda* do feminismo, classificação levada a cabo para fins didáticos, e em instituições como essas a que me refiro (controladora e controlada), e a discussão acerca dos direitos de primeira onda (igualdade) ainda nem se colocou do ponto de vista institucional, quanto menos discussões relativas à violência de gênero e ao assédio sexual.

Nesse sentido, a Defensora Pública Federal, Rita Cristina de Oliveira - em artigo no qual examina e tensiona a posição do órgão a que está vinculada quanto aos temas relacionados à “raça social” - observa que “em instituições com viés de racionalização mais marcadamente conservadora haverá um processo de conflito mais contido”, o que justamente conduz xs mais diversos servidorex, inclusive bem intencionadx, a concluir que tais questões (tanto relativas à “raça social” quanto ao gênero) inexistem nessas instâncias de poder, o que justamente é o caso de nossa narrativa, especialmente no que se refere ao órgão controlador.

E nem se diga que a mulher “a” ocupa tal cargo de poder, e que a pessoa negra “b” ocupa ou ocupou tal cargo ou exerce tal função de semelhante natureza. O objeto dos feminismos e especialmente do chamado feminismo negro é a concretização do artigo 3º da Constituição da República e não a promoção de um pretensão sucesso individual (pseudoempoderamento), o que, por certo, se constitui em estratégia para a manutenção de exemplares desses grupos (fossilizados) em certos espaços tidos como de poder, sem que tal fato implique institucionalização de formas de promoção da igualdade.

Pois bem, desde a situação colonial, o debate acerca das hierarquias sociais, para ser considerado sério, deverá tomar em conta, no mínimo, o gênero e a raça (além da classe e da orientação sexual). E aqui já se está diante de alguns aspectos do conceito de *intersecciona-*

lidade, que nasce da crítica feminista negra, como as de Sojourner Truth, de Maria Firmina dos Reis (com a *preta Suzana*, do romance “Úrsula”) e de Sueli Carneiro, por exemplo, embora o termo tenha se tornado conhecido a partir de 1991, quando a professora Kimberlé Williams Crenshaw o articulou numa pesquisa sobre a violência contra as mulheres racializadas nas classes pobres dos Estados Unidos.

A filósofa Oyèrónké Oyěwùmí, ao discutir acerca da invenção da categoria mulher, pelos colonizadores, entre os povos iorubas, observa que a lógica cultural dessas categorias sociais no chamado ocidente seria “bio-lógica”, por que assentada numa ideologia determinista segundo a qual a biologia provê a base para a organização do mundo social, em face do que a categoria social *mulher* corresponderia a certo corpo e se elaboraria em oposição à categoria *homem*, assim como a categoria *negro* se constrói em oposição a outra, inicialmente não racializada.

Com efeito, nas sociedades ocidentais e, por certo, nas suas instituições, os corpos físicos são sempre corpos sociais como diz Oyèrónké Oyěwùmí, e, em consequência, não há real distinção entre sexo e gênero, apesar dos esforços dos feministas ocidentais para os distinguir ao conceberem esse último como criação da cultura patriarcal. Mas isso já é outro assunto.

Por fim, os feminismos são movimentos sociais (e não ações que visam ao assassinato dos homens), mas também produção de conhecimento político, econômico, filosófico e sociológico, entre outros, que têm o objetivo de discutir e de lutar pela construção de uma sociedade menos desigual para todxs. Portanto, já passou da hora de as instituições como as “enfabuladas” se incluírem no debate contemporâneo, pois se nem só de pão vivem os homens, não sobrá ninguém para lhes preparar rosquinhas.

Hêider Pinto – médico

A Saúde Pública e a democracia

Não haverá saúde sem democracia legal, real, abrangente e participativa

Arquivo pessoal



Hêider A Pinto, Especialista e mestre em saúde coletiva, doutorando em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e docente de medicina da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

O tema desta revista é bem próximo da palavra de ordem do chamado “movimento de reforma sanitária” (MRS) do Brasil: “saúde e democracia”. Para melhor compreender o sentido dessa frase, é importante analisarmos como eram as políticas e sistema de saúde no Brasil nos anos 70 e 80 e que mudanças foram realizadas pela Constituição de 1988 e pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nos anos 70, o governo militar mal copiava o modelo de atenção à saúde estadunidense e investia em serviços médicos especializados, mas financiando a expansão de negócios privados com recursos públicos. Nesse período, estudando a escalada dos custos em saúde e a perda de eficiência e efetividade dos sistemas nacionais de saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS), na Conferência de Alma Ata, apontou que os modelos de atenção deveriam definir metas progressivas para garantir “saúde para todos” até o ano 2000 e ter sistemas públicos nacionais de saúde que tivessem como base a chamada atenção básica/primária conseguindo resolver perto de onde as pessoas moram até 80% dos problemas de saúde, encaminhando para a atenção especializada e hospitais somente o que não conseguisse resolver. O MRS reforçava essa posição e agregava outros elementos que podem ser melhor compreendidos quando analisamos qual era a condição pública da saúde nos anos 70 e 80.

No Brasil de então o adoecimento de uma pessoa era um problema individual. Poucas exceções se enquadravam como um problema de política pública objeto de ação do Estado, tais como uma doença contagiosa que poderia prejudicar a coletividade ou um grupo definido como prioritário como as gestantes e as crianças no início da vida. Nas demais situações, o indivíduo deveria pagar pelos seus cuidados de saúde. Caso ele fosse um empregado formal, um valor fixo era descontado em sua remuneração e ele se tornava um “segurado” do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, podendo assim usar os serviços, privados em sua maioria, conveniados a essa autarquia. Não sendo trabalhador formal, deveria pagar pelo serviço por meio de um plano de saúde ou diretamente quando era atendido. Quando não podia

pagar, tinha que torcer para ser atendido por serviços de saúde filantrópicos ou universitários.

A OMS chama de “catástrofes individuais” os casos de pessoas e famílias que, por uma situação de saúde, perdem o patrimônio ou renda por ter que pagar serviços de saúde ou por ficarem impedidos de trabalhar. O Brasil produzia milhares de catástrofes individuais por ano, além das milhares de mortes de “indigentes” que não podiam pagar e não tinham o atendimento necessário para salvar suas vidas. Denunciando essa situação e lutando contra isso, o MRS defendia universalidade e gratuidade da atenção por meio de um sistema público nacional de saúde sustentado na ideia de que a saúde deveria ser entendida como um bem público, direito do cidadão, e não uma mercadoria que deveria ser comprada no mercado.

Assim, na contramão das reformas neoliberais na América Latina nos anos 80 e na linha das reformas de bem-estar social no Reino Unido nos anos 50, em Cuba nos 60 e na Espanha e Itália nos 70, a Constituição de 1988 e as leis posteriores que regulamentaram as políticas de saúde estabeleceram que a saúde era direito de todos e dever do Estado e que o sistema público de saúde deveria ser único, mas descentralizado; ter participação da comunidade para adequar a política e serviços às necessidades locais; ser universal e gratuito; priorizar a promoção, a prevenção e a atenção básica; tratar todos com

igualdade, mas atuar com equidade; ser integral, ou seja, oferecer a atenção à saúde que a pessoa precisa e não apenas um “pacote” simples e barato obrigando a quem tem, por exemplo, HIV, câncer ou teve um politrauma em um acidente de carro a pagar por serviços caros ou a morrer por não ter dinheiro.

A luta foi para que o SUS fosse parte do pacto da seguridade social, a exemplo do que o Reino Unido fez quase 40 anos antes após a guerra: admitindo-se que aquele país seguiria sendo capitalista, estruturou políticas que tentavam dar mínimas condições de partida para todos e buscava proteger os cidadãos de eventos que os deixassem sem condições de trabalhar e, portanto, de promover seu sustento e de sua família. Assim, também no Brasil passou a ser direito e objeto de ação do Estado a saúde, que pode impedir a pessoa de trabalhar ou drenar todos os ganhos que ela tem ou que já acumulou; a assistência social, que busca garantir condições de reprodução da vida mesmo quando a pessoa tem ou adquire uma condição que a impossibilita para o trabalho desenvolvido até então; e a previdência, que busca garantir condições que desobriguem a pessoa de trabalhar até morrer.

Com efeito, o MRS defendia que parte da riqueza produzida no país deveria minimamente garantir o tripé da seguridade social. E, na medida

em que a ditadura militar não pretendia garantir esses direitos, que era comprometida com os interesses privados de saúde e que não permitia participação democrática para que a população construísse as políticas conforme suas necessidades, o MRS defendeu que lutar pela democracia era condição necessária para a população brasileira ter mais saúde. E, para lutar por democracia, os profissionais de saúde, pesquisadores, sujeitos com as mais variadas inserções políticas e cidadãos comprometidos com uma saúde para todos deveriam denunciar no cotidiano o quanto a ditadura e a falta de democracia prejudicavam a saúde de cada uma e de todos. Daí a palavra de ordem “saúde e democracia”, que marcou a luta pela saúde no Brasil.

Conhecer a relação entre esses princípios e valores é importante não só para compreender as bases legais do SUS, mas também para analisar o presente. Pela primeira vez desde a Constituição, no Governo Temer, um ministro da saúde defendeu que o Brasil não tinha que garantir, ao mesmo tempo, os princípios constitucionais da universalidade e integralidade, ou seja, ou ele cobriria algumas pessoas e não todas ou cobriria todas, mas só com os serviços e procedimentos de menor custo. E, em 2018, um presidente foi eleito com um programa que aponta para redução do gasto em saúde, medidas que retomam fórmulas de terceirização e privatização da prestação de serviços de saúde que mostraram ser equivocadas e foram abandonadas desde a ditadura militar e ações que relativizam os conceitos de integralidade e universalidade.

O momento atual exige que cada cidadão e cidadã se comprometa com o conceito de saúde e a visão de sistema de saúde que entende serem melhores para o país, que analise as propostas de mudança nas políticas – de saúde ou de qualquer eixo do tripé da seguridade social – em pauta neste momento e se posicione, dialogue e mobilize as pessoas para que lutem pelo que acreditam, quaisquer que sejam suas posições, justamente, porque não haverá saúde sem democracia legal, real, abrangente e participativa.

A DITADURA MILITAR ERA COMPROMETIDA COM OS
INTERESSES PRIVADOS DE SAÚDE E NÃO PERMITIA
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA PARA QUE A POPULAÇÃO
CONSTRUÍSSE AS POLÍTICAS CONFORME SUAS NECESSIDADES

André Marenco – Cientista Político

Por que políticas públicas variam mesmo em democracias?



Arquivo Pessoal

André Marenco, Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, autor e organizador de "A política, as políticas e os controles". Como são governadas as cidades brasileiras. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018

Políticas públicas podem ser compreendidas como aquilo que governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 1992). Mas como explicar a escolha de prioridades governamentais? Que fatores influenciam continuidade ou mudanças na agenda de políticas públicas? Por que decisões sobre prioridades de gasto público variam, seja ao longo do tempo, seja entre países, estados ou municípios?

Observando os gastos governamentais em saúde entre 189 países (World Bank, 2015), verifica-se que 70% daquelas nações que podem ser consideradas democráticas apresentam proporções mais elevadas - superiores à mediana de 3,2% - de gastos em saúde, enquanto 78% de países não democráticos apresentam patamares inferiores em seus respectivos orçamentos de saúde. Considerando-se gastos em defesa, o comportamento inverte-se: 56% das democracias apresentam níveis inferiores em seus orçamentos militares, enquanto 66% das nações com instituições não democráticas localizam-se nos patamares mais elevados de gastos com defesa. Democracia importa, indicando que procedimentos mais inclusivos, transparentes e pluralistas para a definição de prioridades orçamentárias afetam o conteúdo destas decisões.

Mas democracia não explica tudo. Por volta de 1900, o gasto social governamental como proporção do Produto Interno Bruto situava-se em níveis inferiores a 1% em países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Suécia. Em 1960, já estava em 7% nos Estados Unidos, alcançou patamar de 10% na Suécia e Inglaterra, 13% na França, 18% na Alemanha. Atualmente, os governos da França e Alemanha investem mais de 25% em programas sociais, Suécia mais de 30%. Em contraste, Reino Unido (20%) e Estados Unidos (16%) situam-se em níveis mais baixos. Como explicar a enorme variação longitudinal, em pouco mais de um século, da mesma forma que as diferenças em prioridades governamentais, mesmo em países democráticos e desenvolvidos?

Um dos principais desafios dos pesquisadores em Políticas Públicas tem sido o de encontrar respostas para esta pergunta. E muitas respostas têm sido testadas.

Uma indicação pode ser encontrada no *teorema do elei-*

tor mediano (Downs, 1999; Menezes et alii, 2011). Nesta perspectiva, quando a renda do eleitor mediano é inferior à renda média em uma democracia, aquele teria incentivos por votar favoravelmente à políticas e partidos pró-políticas redistributivas, *keynesianas* e *welferistas*. Explicando com mais calma: mediano corresponde à medida estatística que identifica o indivíduo que separa duas metades de uma amostra ou população, ou o 50% mais 1 de uma distribuição. Equivale ao eleitor decisivo em regras majoritárias adotadas por instituições democráticas e significa que, identificando suas preferências e tendências de voto, temos um forte preditor sobre o resultado político e eleitoral dentro destas regras. Quando a renda deste eleitor *mediano* é inferior à renda *médica*, ele teria incentivos para escolher políticas redistributivas, uma vez que será potencial beneficiário das políticas sociais de transferência de renda e seus baixos rendimentos o colocam abaixo da linha de isenção tributária. Larcinese (2007) promoveu uma importante correção neste modelo, revelando como o voto facultativo pode distorcer os resultados esperados. Nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo e as taxas de abstenção, altas (ao redor de 50%) e não aleatórias, com maior participação eleitoral à medida que crescem renda e escolaridade, há uma diferença entre o cidadão mediano (mais pobre) e o *votante* mediano (situado na classe média). Isso nos ajuda a compreender as razões para a his-

tórica resistência naquele país ao incremento em programas sociais, como foi o caso recente do Medicare, do governo Obama. Também é preciso considerar que o próprio êxito de políticas governamentais redistributivas - elevando a renda do eleitor mediano - pode fazer com que este deixe de achar atrativo apoiar estas políticas, uma vez que sua melhora o coloca, agora, acima da linha de isenção tributária e seu incremento de renda deixa de fazê-lo beneficiário preferencial de programas sociais.

Mas há outros fatores que não devem ser desconsiderados. Políticas redistributivas ou regulatórias costumam gerar perdedores ou prejudicados por elas (Lowi, 2009): segmentos econômicos que arcam com maior carga fiscal para financiar programas sociais, indústrias que precisam arcar com os custos de investimento em tecnologia para a preservação ambiental ou multas caso não as adotem, políticas de ação afirmativas, com reserva de vagas. Em todas essas políticas, podemos localizar “perdedores” que precisam pagar o custo de sua implementação: taxaço patrimonial, sanções, vagas que antes julgavam “suas”. Logo, são políticas com custos de decisão e implementação mais elevados do que aquelas cujo ônus se distribui de modo difuso por toda a sociedade, como por exemplo o aumento em tributos indiretos. É de se esperar, assim, que agendas redistributivas ou regulatórias incrementem a ação de “atores com poder de veto” (Tsebelis, 2009), que buscam precisamente bloquear mudanças no *status quo*. Recursos sociais, culturais, econômicos e o desenho das instituições são fatores que podem potencializar sua ação: federalismo, multipartidarismo, bicameralismo, revisão de constitucionalidade (Lijphart, 2003) multiplicam pontos de veto e tornam mais difíceis e improváveis mudanças no *status quo*.

Hoje, dispomos de muitos resultados de pesquisas revelando que o perfil

e características de burocracias estatais exercem influência sobre a definição e a implementação de políticas públicas. Nesta direção, Evans (1995) atribuiu o “milagre econômico” em países como Coreia e Taiwan à “autonomia inserida” de suas burocracias governamentais. Analisando 35 países em desenvolvimento, Evans e Rauch (1995) construíram uma “escala weberiana”, mostrando que países com burocracias governamentais mais profissionalizadas, com carreiras estruturadas e procedimentos meritocráticos de ingresso e promoção, apresentaram maiores variações anuais em seus respectivos PIBs *per capita*. Nistotskaya e Cingolani (2016) associaram qualidade regulatória de serviços públicos à profissionalização burocrática. Acemoglu *et al* (2015) indicaram que a profissionalização da administração pública incrementou desempenho fiscal em municípios colombianos. Marengo (2017) encontrou que maiores proporções de “estatutários com formação superior” na administração direta dos 5.570 municípios brasileiros incrementa probabilidades para a implementação de políticas de regulação do solo urbano (Leis de Zoneamento Urbano, Uso e Parcelamento do Solo, Lei de Melhorias Urbanas). Em perspectiva convergente, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) utilizaram a mesma *proxy* de burocracia *weberiana* para mostrar que maiores proporções de “estatutários com formação superior” incrementam as chances para aumento na arrecadação de IPTU nos municípios brasileiros, mesmo quando controlado pelo tamanho da cidade.

A qualidade no desenho e implementação de políticas públicas depende de uma combinação de ambiente institucional (transparência, monitoramento, responsabilização) e capacidade profissional dos *policy-makers* responsáveis por seu planejamento. Cientistas políticos, economistas, administradores públicos e advogados podem contribuir em formular, planejar, analisar, gerir e avaliar as políticas governamentais. Engenheiros, médicos, arquitetos e planejadores urbanos promovem conhecimento altamente técnico imprescindível para a gestão de políticas públicas. Na ponta do sistema público, pedagogos, sanitaristas, assistentes sociais e antropólogos implementam serviços e executam um feedback em relação aos beneficiários de programas sociais.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo and ROBINSON, James. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*. *American Economic Review*. Vol 105(8): 2364–2409, 2015.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Boston: Longman, 1992.
- EVANS, Peter; RAUCH, J. E. *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth*. *American Sociological Review*, v. 64, n 5, p. 748-765, 1999.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- LARCINESE, Valentino. *Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout*. *Political Studies*, Vol. 55, pp. 568-85, 2007.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- LOWI, Theodore. *Arenas of Power*. Paradigm Publishers, 2009.
- MARENGO, André; STROHSCHOEN, M. T. B. ; JONER, W. *Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 3-21, 2017.
- MARENGO, André. *Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros*. *Dados*, v. 60, p. 1025-1058, 2017.
- MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo; ZOGHBI, Ana Carolina Pereira. *Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 25-57, 2011.
- NISTOTSKAYA, Marina and CINGOLANI, Luciana. *Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.26, Issue 3, pp. 519–534, 2016.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

Débora Brondani da Rocha - Bel. Ciências Jurídicas e Hilário Royer - Bel. Ciências Econômicas

A Necessidade de um FUNDEB Permanente para a garantia do Direito à Educação Básica

O Fundo precisa de melhorias e não retrocessos, o que ocorrerá se ele for extinto

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, sendo que sua vigência está prevista para até dezembro de 2020.

Trata-se de um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, composto por 20% de impostos e transferências estaduais, distritais e municipais. A distribuição dos recursos que compõem o FUNDEB se dá entre os cada estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial.¹

O FUNDEB substituiu o FUNDEF², que vigorou de 1998 a 2006, passando a considerar para a distribuição dos recursos matrículas todas as etapas da educação básica. Esse mecanismo de distribuição de recursos possibilitou a expansão da educação infantil, que passou de uma taxa de atendimento de 16,56% das crianças de zero a 3 anos e de 48,59% das crianças de 4 e 5 anos em 2008 para 37,59% e 86,80%, respectivamente, em 2017. Em razão do aumento de matrículas na educação infantil, tem elevado paulatinamente o retorno de FUNDEB para os municípios do RS, que atingiu o montante de R\$ 4.451.028.749,30 em 2017 (correspondente a 51,63% do valor do fundo).

Aqueles municípios que recebem um retorno de FUNDEB superior à sua contribuição para o fundo dispõem do que se chama de *plus* de FUNDEB.

Em 2017, 223 municípios do Rio Grande do Sul liquidaram despesas com recursos do *plus* do FUNDEB no valor total de R\$ 1.691.174.674,85. Esse montante corresponde a 38% do retorno de FUNDEB recebido pela totalidade de municípios gaúchos no ano, que foi de R\$ 4.451.028.749,30.

Os dez municípios que receberam os maiores valores a título de *plus* do FUNDEB (no montante de R\$ 613.404.831,95) tiveram um retorno de FUNDEB de R\$ 1.050.175.033,19. Logo, o *plus* correspondeu a 58,41% do total de retorno do FUNDEB.

Os municípios acima mencionados receberam o maior *plus* de FUNDEB por possuírem um considerável número de matrículas na rede municipal (os dez municípios, em 2017, somaram 233.994 matrículas, o que corresponde a 24,21% do total de matrículas na rede municipal de ensino - de 966.469). Tais municípios, em decorrência do número de matrículas, receberam um total de FUNDEB superior à sua contribuição para o Fundo, o que em parte se explica



Débora Brondani da Rocha e Hilário Royer, Auditores Públicos do TCE-RS

pelo fato da média de suas receitas de impostos e transferências por habitante³ (de R\$ 1.354,83) ser inferior à média estadual (R\$ 1.974,04).

Dentre os municípios acima mencionados, estão algumas das menores receitas líquidas de impostos e transferências por habitante em 2017, quais sejam: Alvorada (R\$ 744,56), Viamão (R\$ 800,29), Pelotas (R\$ 1.106,11) e Sapucaia do Sul (R\$ 1.147,81). Todos esses municípios possuem mais de 100 mil habitantes e elevada demanda por educação, apresentando déficit histórico no atendimento de crianças de zero a 5 anos na educação infantil.

Também revela a importância do FUNDEB para os municípios a análise comparativa entre a receita líquida de impostos e transferências e o retorno de FUNDEB. Através dela, constatou-se que, em 153 Municípios do Rio Grande do Sul, o

TABELA 1- MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM OS MAIORES VALORES NOMINAIS A TÍTULO DE *PLUS* DO FUNDEB

Município	Total do retorno do FUNDEB	Plus do FUNDEB	Valor aplicado (MDE e FUNDEB) Art. 212 da CF
Viamão	107.665.246,37	79.249.807,89	134.609.880,78
São Leopoldo	114.089.414,95	78.219.844,15	174.840.883,66
Pelotas	116.996.805,90	76.771.163,48	189.307.099,05
Novo Hamburgo	105.819.918,54	63.432.068,91	165.780.042,47
Caxias do Sul	164.796.959,83	62.142.137,50	307.583.251,50
Alvorada	82.803.457,40	60.712.717,33	95.256.742,84
Gravataí	115.941.287,12	56.360.992,49	165.780.042,47
Rio Grande	90.778.315,19	46.460.206,35	146.398.991,97
Sapucaia do Sul	68.821.821,42	45.884.530,99	93.584.289,90
Santa Maria	82.461.806,47	44.171.362,86	142.216.604,62

Fonte: Certidão dos gastos com educação (artigo 212 da Constituição Federal) do TCE-RS

retorno do FUNDEB de 2017 correspondia ao valor equivalente a mais de 20% da receita líquida de impostos e transferências, superando 50% em quatro entes municipais.

Outro dado relevante é o percentual do retorno de FUNDEB utilizado pelos municípios para fins de pagamento de profissionais da educação. Através da análise das certidões do FUNDEB emitidas pelo TCE-RS, se constatou que 173 Municípios gaúchos, em 2017, aplicaram mais de 90% dos recursos de FUNDEB no pagamento de referidos profissionais. E, dentre esses municípios, 49 realizaram despesas com

pagamento de profissionais da educação no montante de R\$ 549.179.886,61, com recursos de *plus* do FUNDEB.

Como se pode perceber, o FUNDEB é um importante mecanismo de redistribuição de recursos, sem o qual municípios com um maior contingente de alunos e menor receita de impostos e transferências apresentariam ampla dificuldade de atendimento na educação. Não se nega aqui a tão debatida necessidade de aperfeiçoamento da legislação do FUNDEB, tal como a ampliação de situações de complementação dos recursos pela União. Há de se reconhecer, porém, a importância que o FUNDEB exerce desde sua instituição, havendo necessidade, assim, de tornar-se permanente, de modo a sofrer melhorias, mas não retrocessos, o que ocorrerá se o fundo, que se extingue no final de 2020, não for renovado ou sofrer modificações que excluam etapas ou modalidades da educação básica do cômputo para fins de redistribuição de recursos.

NOTAS

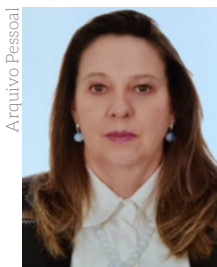
1 Admite-se o cômputo de matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público na educação infantil, na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância e na educação especial oferecidas por instituições conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

3 A receita líquida de impostos e transferências de cada município foi extraída das certidões de educação do TCE-RS e a receita líquida de impostos por habitante resulta da divisão do valor da receita pela estimativa populacional do IBGE/2017.

Harti Schreiner – Bel. Ciência Jurídicas e Sociais

Brumadinho à luz do art. 170 da Constituição Federal



Arquivo Pessoal

Harti Nadir Schreiner, especialista em Direito Municipal. Mestranda em Educação. Auditora Pública Externa do TCE-RS

O dia 25 de janeiro de 2019, com o rompimento da barragem de rejeitos de Brumadinho, nos remete de imediato para outra data fatídica, 5 de novembro de 2015, rompimento da barragem de Mariana, ambas no Estado de Minas Gerais e pertencentes à Companhia Vale. As imagens veiculadas nos deixam consternados e horrorizados, pois famílias perderam seus entes queridos e as equipes de resgate precisaram encontrar forças para seguir em frente e trazer respostas para as pessoas que esperam notícias de seus familiares, geralmente a pior possível, somente lhes restando sepultar seus entes queridos. Analisando os acontecimentos em Brumadinho nos perguntamos: há limites constitucionais para a atuação das empresas?

Nas reportagens, alguns tratam a tragédia como acidente/fatalidade, outros como crime anunciado, crime contra a vida humana e demais seres vivos ali existentes e que foram tragadas pela lama. O objetivo sintético deste ensaio é analisar a tragédia de Brumadinho à luz dos arts. 1º e 170 da Constituição Federal.

Dentre os cinco fundamentos do Estado Democrático de Direito previstos no art. 1º da Constituição Federal de 1988, encontram-se a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, enumerados nos seus incisos III e IV.

Élida Pinto, 2019, em *Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”*, analisa o Estado Democrático de Direito ou Estado de direito social, o classifica como um tipo de Estado característico do século XX, resultado da organização e luta dos trabalhadores. A autora entende que a Constituição de 1988 estabeleceu um pacto assimétrico, pois não foi um pacto entre iguais, mas também não se trata de uma carta simbólica, com intuito de encobrir um modelo de dominação. Refere que *a ideia de constitucionalização da relação capital-trabalho significa tanto impor limites jurídicos à contratualização entre agentes econômicos privados como dispor de instrumentos de proteção social*.

Contextualizando a relação capital trabalho, não houve equilíbrio em Mariana e Brumadinho. A Companhia Vale, visando ao lucro, direito de toda atividade empresa-

rial, desde que respeitadas as normas de ordem pública, não teve o cuidado e a devida atenção com as normas de segurança, tanto por parte da Vale na atuação preventiva bem como do Poder Público, que não fiscalizou as barragens de forma efetiva. Houve desrespeito ao direito natural à vida humana e demais espécies.

A Vale, na condição de propriedade privada, tem sua meta em auferir lucros, mas deve também cumprir a sua função social. O art. 170 da CF consagrou a ordem econômica na valorização do trabalho e na livre iniciativa com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e enumerando nove princípios que devem ser respeitados para a existência digna

Dos princípios elencados pelo art. 170 da CF, destacam-se o direito da propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, redução das desigualdades sociais e busca de pleno emprego.

Voltando à proteção da propriedade privada, a Vale distribuiu dividendos/lucros para seus investidores e lama aos colaboradores e vizinhos, tragando vidas, natureza (flora, fauna) e propriedades privadas no seu entorno. Tudo sucumbiu à lama da Vale. A Vale quanto vale?

A Vale tem um valor imenso, pois gera empregos, alavanca a economia

no país, nos municípios e estados onde atua. Gera receita para os entes federados através do recolhimento dos tributos. Sem sombra de dúvidas, a Companhia Vale é fundamental para a economia e desenvolvimento do nosso extenso país.

Contudo, a preocupação é quando uma empresa gigante como a Vale se descuida das normas de segurança, trazendo problemas incalculáveis, como ocorreu em Mariana e Brumadinho, infringindo vários princípios do art. 170 de CF, especialmente a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais.

Note-se que a propriedade privada é protegida pela Constituição federal, inclusive com proteção da propriedade privada para a Vale, bem como para todas as propriedades públicas e privadas. Sob a égide da CF, também estão as pequenas propriedades que ficavam no entorno da Vale e que foram tragadas pela lama. Falhou a Vale, falhou o poder público.

Os povos no entorno da unidade da Vale em Brumadinho perderam suas vidas, os sobreviventes perderam familiares, moradias, plantações e animais, ou seja, perderam tudo, até seus meios de subsistência. Nesse contexto, o direito social e o Estado Democrático de Direito devem ser protegidos do livre mercado. Todos possuem proteção constitucional do direito de propriedade, pequenos, médios ou de grande porte.

É fundamental a igualdade e o bem de todos. George Orwell, 1945, em sua fábula *A Revolução dos Bichos* conta que os animais de uma fazenda se rebelaram contra o dono, expulsa-

ram-no e os próprios animais passaram a administrá-la. No entanto, passado algum tempo, alguns animais passaram a ter privilégios. Quando os administradores eram questionados a respeito das desigualdades, sempre havia uma explicação ou desculpa, até que um dia os demais animais descobriram escrito na parede do celeiro um único mandamento da granja: *“Todos os animais são iguais, mas alguns animais são mais iguais que os outros”*.

Com o rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho, restou evidenciado que o direito natural à vida, os fundamentos da dignidade humana e os valores sociais do trabalho foram desrespeitados. A empresa não foi eficaz no cumprimento das normas de segurança. A Vale teve o fundamento da livre iniciativa respeitado, mas, em contrapartida, não preservou a vida humana e demais vidas existentes no seu entorno. Na ânsia de auferir lucros, esqueceu a sua função social, a defesa das vidas, do meio ambiente e da propriedade privada alheia.

Para as pessoas tragadas pela lama, o fim do mundo chegou no dia 25/01/2019. Tudo para elas acabou ali, no momento em que foram encobertas e arrastadas pela lama. As consequências danosas da lama tóxica continuarão gerando efeitos desastrosos a médio e longo prazos. Inicialmente, a maior preocupação foi o resgate dos corpos das pessoas desaparecidas, animais resgatados, outros sacrificados pela impossibilidade de resgate. O colapso da barragem gerou cenas de horror, a realidade superando a ficção, um pedaço de solo brasileiro tornando-se o fim do mundo – desolação.

Precisamos evoluir para respeitar o direito alheio. O livre mercado não pode atuar de forma predatória que não respeite a vida de quaisquer espécies. As empresas precisam trabalhar levando o bem-estar e segurança aos seus colaboradores e às pessoas da comunidade local. Afinal, todos os brasileiros são iguais e nenhum brasileiro deveria ser mais igual que o outro.

A atual geração e as futuras precisam se conscientizar e aprender a respeitar o outro, ter em mente que o seu direito acaba quando começa o direito alheio. Os altos executivos das empresas precisam enxergar além do lucro. A livre iniciativa e livre concorrência são importantes para o desenvolvimento do país, desde que haja responsabilidade social e respeito aos demais seres vivos. Respeito pelos colaboradores, respeito pela comunidade local, respeito ao meio ambiente. Respeito.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2018.
- ORWELL, George. *A Revolução dos Bichos*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PINTO, Elida Graciane. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. www.scielo.br. Acesso 14 de fevereiro de 2019.

Filipe Leiria – Administrador e Contador

Por que a Previdência expressa ideologias?

São tempos de superar a amarga memória da disputa eleitoral



Filipe Costa Leiria,
Auditor Público do
TCE-RS;
Vice-presidente do
CEAPE-Sindicato
Doutorando em
Políticas Públicas
(Ufrgs)

Há uma espécie de apagão das ideologias pairando sobre o mundo e isso se reflete nas políticas previdenciárias. Social-democracia e liberalismo agonizam na busca de expectativas de um crescimento futuro para fundamentarem seus modelos de análise. Os primeiros buscam razões em soluções um tanto quanto datadas, a lógica de uma repartição simples, com raízes no contexto de um capitalismo industrial crescente com expectativas de vida inferiores às atuais. Nele, a concorrência entre capitalismo e socialismo sustentava a ideia de uma terceira via, um capitalismo mais brando, a busca por um tempo que não parece mais voltar.

Os liberais, por sua vez, em grande medida, parecem ignorar a atual dissociação do capitalismo de valores sociais como dignidade humana. Não havendo mais com quem concorrer, o capitalismo parece ter prescindido de certos compromissos. Nessa toada, tendem a “financeirizar” a vida, o que na previdência se traduz através da capitalização. Contudo, naturalizam, como mero resíduo, um conjunto de efeitos colaterais nocivos, pobreza, miséria e doença. Tais chagas devem aguardar um crescimento futuro para serem resolvidas. O mercado reage ou não

reage com base em expectativas, sem maiores explicações de como se elas se formam.

Não nos esqueçamos dos marxistas, que se não oferecem pragmatismos para os enfrentamentos cotidianos específicos da Previdência, cravam uma estaca contrária ao elo perdido do crescimento e expectativas futuras. Para eles, a crise é de excesso de capital fixo. Não há mais espaços para o capital se reproduzir na velocidade de outrora, exceto se em algum nível ele for literalmente queimado. A resposta para uma expectativa de crescimento futuro um tanto quanto difusa e incerta estaria no espaço para o capital se reproduzir.

No cotidiano, os enfrentamentos previdenciários aparecem de forma poliédrica. O tempo dos valores sociais oriundos da prática da repartição simples ainda organiza a vida em sociedade. A social-democracia ainda está em corações e mentes. A capitalização recém-saída do laboratório chileno, também já ultrapassada como resposta às questões demográficas, permanece em diferentes graus nas políticas previdenciárias enquanto o horizonte das idéias não se renova. Um mundo do trabalho marcado por um processo tecnológico excludente de mão de obra e pelo avanço do precarizado. Por certo, se os marxistas estiverem certos no seu diagnóstico, as rupturas serão severas e virão antes das novas idéias. O jogo está indefinido e aberto.

Diante de um cenário um tanto quanto confuso e pouco alvissareiro, não podemos desprezar o que vem se praticando em termos mundiais. Nesse sentido, há um alinhamento entre os estudos da OIT, BID e Fórum Econômico Mundial. Às suas formas, falando a partir de seus espectros ideológicos e com base em evidências empíricas, apontam para eixos comuns em termos de segurança (previdência, assistência social e saúde). O Estado não pode se retirar dessa arena, logo previdência é um assunto público. O resultado individual depende de um resultado coletivo, devendo a previdência ter um caráter social. Algum pacto intergeracional deve ser preservado, deve ser solidária. Se não se quiser reduzir essa discussão a um negócio entre banqueiros, a nau da PEC 06-2019 deve ser apontada para outra direção. Ainda há tempo de redirecionamento. São tempos de superar a amarga memória da disputa eleitoral, não para se diluir ideologicamente, pelo contrário. A vida cotidiana clama pela afirmação de sociais-democratas, liberais e marxistas na mesa das soluções conjuntas.

A busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial e a portaria MF 464/2018

O TCE-RS é o que possui mais atuários em seu Corpo Técnico fiscalizar os 328 RPPS existentes no Estado

Arquivo Pessoal



Gustavo Adolfo Carrozzino, Auditor Público Externo do TCE-RS

Em 19 de novembro de 2018, a Secretaria de Previdência, até então vinculada ao Ministério da Fazenda (e atualmente ao Ministério da Economia), publicou a Portaria MF nº 464/2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

Esta portaria foi elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes da Secretaria de Previdência, Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, Instituto Brasileiro de Atuária - IBA, Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON, Confederação Nacional de Municípios - CNM e conta ainda com 10 Instruções Normativas, todas publicadas em 21 de novembro de 2018.

Isso reflete a importância do tema e a complexidade da matéria envolvida. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul possui atualmente em seus quadros seis Auditores Públicos Externos com formação em Ciências Atuariais para fiscalizar os 328 RPPS existentes no Estado. Dentre todos os tribunais, o TCE-RS é o que possui mais atuários em seu Corpo Técnico. Por outro lado, nosso estado é o que possui mais RPPS dentre as Unidades da Federação. Isso mostra o tamanho do desafio, visto que a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS é uma das preocupações da reforma da previdência.

A avaliação atuarial é o instrumento utilizado para definição do plano de custeio previdenciário e a portaria MF nº 464/2018 trouxe diversas inovações que podem vir a reduzir o plano de custeio, pelo aumento do prazo para amortização do déficit atuarial e/ou pela dedução do Limite de Déficit Atuarial (LDA) do passivo descoberto¹.

A nova portaria trouxe também instrumentos que visam aumentar a transparência da gestão do passivo atuarial, tais como a obrigatoriedade de constituição de Fundo Garantidor de Benefício² e a possibilidade de constituição

de Fundos para Oscilação de Riscos³, instituição da gestão atuarial com obrigatoriedade de acompanhamento da evolução do Passivo Atuarial, estudo de impacto atuarial frente a alterações nos planos de cargos e salários, bem como em reajustes salariais⁴, entre outros.

As Instruções Normativas tratam ainda de assuntos relacionados aos elementos necessários ao relatório de avaliação atuarial e Nota Técnica Atuarial, estabelecem critérios para o cálculo da duração do passivo, porte e perfil atuarial dos RPPS, viabilidade financeira e orçamentária do plano de custeio e normatizam questões relacionadas à base cadastral, métodos de financiamento e hipóteses atuariais.

São tantas inovações nas regras a serem observadas na elaboração das avaliações atuariais e, consequentemente, em seus reflexos (revisão de plano de custeio, contabilização do Passivo Atuarial no balanço, elaboração do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias), que é de extrema importância que os RPPS promovam (junto ao Conselho Deliberativo e Controle Interno) um estudo aprofundado destas diretrizes, de preferência com a participação do atuário contratado para a realização da Avaliação Atuarial, para que o Cálculo Atuarial seja realizado de acordo.

O TCE/RS está empenhado no estudo destas novas diretrizes de forma a fiscalizar a adequação dos estudos atuariais, visando à solvência dos RPPS. Só assim as políticas públicas de longo prazo serão garantidas.

1. Vide Instruções Normativas 06 e 07, de 21 de novembro de 2018

2. Art. 43 e 44

3. Art. 43, 44 e 45

4. Art. 73 a 76

Giuliani Schwantz - Bel Ciências Jurídicas e José Alfredo Fank de Oliveira - Bel. Administração de Empresas

Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: **realidade ou desafio?**

Arquivo Pessoal



Giuliani Schwantz,
Auditor Público
Externo do TCE-RS.
Serviço Regional de
Auditoria de Santa
Cruz do Sul

Arquivo Pessoal



José Alfredo Fank
de Oliveira, Auditor
Público Externo do
TCE-RS

Os Tribunais de Contas possuem competência para avaliar políticas públicas e executam esse ofício (precipuamente) por meio de auditorias operacionais, que lhes foram autorizadas pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma atividade não exclusiva, porém singular: apesar de diversas instituições e pesquisadores realizarem estudos nesse sentido, somente tais órgãos de controle podem recomendar e (mais do que isso) determinar a adoção de certas providências pelos órgãos avaliados.

O objetivo desse artigo, portanto, não é o de questionar a viabilidade dessa atuação por parte das Cortes de Contas (eis que se encontra consolidada no país há anos!), mas sim o de provocar reflexões acerca de como efetivá-la, situando, nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS.

O TCE/RS tem por missão exercer o controle externo, tendo como uma das principais finalidades contribuir para o aperfeiçoamento dos órgãos públicos sob sua jurisdição, objetivando a melhoria dos serviços prestados à sociedade gaúcha. Para tanto, dispõe de uma estrutura administrativa e de um quadro de servidores qualificados para o exercício de suas atribuições, que são exercidas de acordo com procedimentos preestabelecidos.

Quanto ao sistema administrativo-organizacional, em que pese vários avanços no sentido de se viabilizar o aperfeiçoamento de Auditores Públicos Externos para a compreensão e consequente avaliação de determinadas políticas pú-

blicas, não há, até o momento, a criação formal de setor específico voltado para essas ações, algo já concretizado em outras instituições Brasil afora. Tal solução propicia uma identidade estratégica clara e assegura, ao longo do tempo, um alto impacto decorrente das análises com esse perfil, voltadas para a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da Administração Pública.

No Espírito Santo, por exemplo, a Emenda Regimental TC nº 008/2017 alterou o Regimento Interno do Tribunal de Contas Estadual para inserir na estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX (artigo 47-A) um “Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas – NPP” e “Secretarias de Controle Externo” específicas para “Saúde e Assistência Social – SecexSAS”, “Educação e Segurança Pública – SecexSES” e “Engenharia e Meio Ambiente – SecexEngenharia”.

Mais recentemente, o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul promoveu alterações no seu organograma após a comissão responsável pelo projeto de reestruturação ter percebido a necessidade de o novo modelo organizacional ter como premissa “o conceito de tematização das áreas de abrangência do controle externo, que demandam um novo conjunto de novos processos de trabalho” (Resolução TCE/MS nº 75/2018). Por essa razão, ao estabelecer a nova redação do artigo 85 do seu Regulamento Organizacional, a Resolução TCE/MS nº 84/2018 criou em sua estrutura administrativa núcleos temáticos voltados às políticas públicas de saúde e educação.

Além de setor(es) específico(s) voltado(s) a auditorias dessa envergadura, outro aspecto importante a ser (re)analisado diz respeito aos processos implantados, ou seja, se há compatibilidade entre as demandas decorrentes desses trabalhos cada vez mais especializados e os ritos processuais existentes.

No âmbito do TCE/RS, atualmente, dependendo dos objetivos pretendidos e dos achados encontrados, as avaliações de políticas públicas podem tramitar sob forma de processo específico de auditoria operacional, de inspeção, de contas de gestão/governo ou em nenhum desses formatos, quando, em um estudo, por exemplo, não houver sugestões de ações específicas.

Se adotado o procedimento de auditoria operacional, tido por mais adequado à avaliação de políticas públi-

cas, observaremos a limitação do texto vigente da Resolução nº 1.004/2014 por não contemplar, por exemplo, o “Termo de Ajuste de Providências – TAP”. Previsto originariamente no artigo 142 do Regimento Interno da Corte de Contas do Estado, trata-se de importante ferramenta destinada à solução consensual de controvérsias (sendo, por isso, um importante mecanismo de aproximação entre órgãos fiscalizador e fiscalizado) que ainda não foi regulamentado. Outra restrição diz respeito à possibilidade de se avaliar somente “programas de governo específicos” (artigo 3º, §2º) e não o conjunto de ações governamentais sobre determinada área temática, como educação, saúde, segurança pública, etc. – políticas públicas em sentido *lato*.

Além dessa necessária reestruturação (organizacional e processual), há outros fatores que permeiam toda essa discussão e precisam ser considerados por impactar diretamente nas rotinas atualmente existentes na Corte gaúcha. Até que ponto as avaliações de políticas públicas influenciam (ou influenciarão) positiva ou negativamente no parecer ou no julgamento das contas dos gestores? Como fazer com que gestores de esferas distintas (estadual e municipal), em um mesmo processo, firmem o compromisso de honrar suas obrigações na condução das políticas públicas descentralizadas, não raramente descumpridas? Pela importância dos temas, como envolver a sociedade nas avaliações realizadas e de que modo os resultados delas devem ser comunicados aos cidadãos? Como estimular e (mais do que isso) consolidar a avaliação de políticas públicas como processo rotineiro nos órgãos auditados, sob supervisão do respectivo (capacitado e valorizado) controle interno?

Por todo o exposto, identifica-se uma forte tendência de os Tribunais de Contas buscarem uma maior especialização em matérias que são, ao mesmo tempo, sensíveis à população e desafiadoras para os gestores públicos, como educação, saúde e segurança pública.

Na estagnação econômica atravessada, onde é crescente a procura por serviços públicos pela população, o conhecimento especializado contribui para análises mais consistentes, indispensáveis para o aperfeiçoamento da Administração como um todo.

O caminho a seguir parece estar traçado, importando a cada um dos Tribunais de Contas definir o nível de prioridade dessas adequações. No TCE/RS, o Planejamento Estratégico para o período 2018-2022 (Resolução nº 1.101/2018) contemplou como objetivo “induzir o aperfeiçoamento da gestão e efetividade das políticas públicas”, um primeiro passo nesse sentido. Resta agora estabelecer como será levado a efeito tal propósito visando ao cumprimento de sua missão institucional, a começar pelo desenho de estrutura organizacional mais apropriado e pela revisão dos ritos processuais vigentes.

NOTAS

1 Há um interessante histórico desse processo no capítulo 13 do livro “Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos”, recém-publicado pelo IPEA, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/181009_politicas_publicas_no_brasil.pdf

Esron Lima Junior – Bel. em
Ciências Econômicas

Controle da Eficácia das CPIs



Esron Lima Junior,
Auditor Público
Externo do TCE-RS.
Serviço Regional
de Sant'Ana do
Livramento

A atuação do controle externo é uma prerrogativa constitucional atribuída ao legislativo que a exerce sob os auspícios do auxílio técnico do tribunal de contas, o que pode deixar uma margem de dúvida quanto à real independência/auto-

nomia do tribunal frente a sua atuação no controle das contas públicas.

A autonomia do órgão fica bem explicitada quanto à sua atuação frente ao legislativo através das auditorias regulares realizadas anualmente nas quais se verifica a gestão dos recursos recebidos pelo Legislativo e a probidade dos gastos realizados, se o gerenciamento do erário está seguindo todos os ditames legais previstos na constituição e se está de acordo com toda a legislação infra-constitucional.

Atualmente a gestão eficiente do erário é pauta de discussão no mais alto escalão político de nossa República, principalmente frente à escassez de recursos advindos da crise fiscal que atingiu o país, desde 2013, alimentada por escolhas imprecisas sobre a utilização dos escassos recursos, o que acabou levando a nação para a pior crise econômica da sua história e que reverbera nas inúmeras reformas propostas, como a do teto dos gastos, trabalhista e por último a previdenciária.

A formação de uma CPI vem em decorrência da função típica do poder legislativo, que é o de realizar a fiscalização da coisa pública e de todas as ações de agentes que porventura possam impactar no correto uso do

erário, sendo que a temporariedade desta comissão (CPI) é um sintoma de que o assunto tem prazo para ser investigado, bem como da importância e da relevância do assunto investigado sob os auspícios da irrenunciabilidade do interesse público.

Pois bem, e o que isso tudo tem a ver com o controle sobre a efetividade das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) pelo tribunal de contas? Na verdade, é do encontro da autonomia do tribunal de contas perante o legislativo (início do inciso IV do art. 71 da CF), frente à escassez do recurso público, que agora mais do que nunca nasce a exigência de um rígido controle do trinômio eficiência/eficácia/economicidade por parte do tribunal de contas, ou seja, o controle da eficácia e consequente efetividade do relatório final em forma de prestação de contas para a sociedade e, principalmente, como garantia de que a dinâmica empregada pela comissão está intimamente correlacionada com o interesse público e não com interesses político-partidários.

Extremamente elucidativa definição retirada do sítio da Câmara dos Deputados¹ e demonstrada a seguir:

As CPIs e CPMIs destinam-se a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Têm poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais. Além disso, essas comissões podem deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas e estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária. (Grifou-se).

Tendo em perspectiva a importância da atuação da CPI, juntamente com a comoção social e política que ela causa, é que urge a sua fidelidade aos princípios constitucionais e da administração pública, mais especificamente à cobrança da eficácia da comissão quanto à resposta aos anseios criados pela e na sociedade.

Foi nesta perspectiva que a Equipe de Auditoria atuou em relatório referente ao Legislativo de Bagé (Processo nº 002704-0200/16-9, Decisão n. 2E-0312/2018 em 10/12/2018) na ausência de eficácia de CPI instaurada para apurar irregularidades na contratação de oficinas mecânicas e despesas em manutenção de veículos.

A Equipe percebeu que, após a instalação da CPI, com ampla publicidade local, ainda mais por se tratar de ano eleitoral, criou-se uma expectativa na sociedade bageense quanto à matéria tratada e à sua conclusão, o que poderia repercutir amplamente na corrida eleitoral e, principalmente, ecoar positivamente quanto à persecução da gestão pública de qualidade através da função típica (fiscalização) do Legislativo e a consequente repercussão nos órgãos de controle².

Foi verificado que, em um determinado momento, houve um esvaziamento da CPI, com pedidos de prorrogação sucessivos sem deferimento ou indeferimento por parte da presidência da Casa, tudo isso após vários gastos por parte do respectivo poder, como a contratação de profissional contábil para prestar assessoramento técnico à CPI e notificação de diversas autoridades locais, organismos de controle como Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do RS, sem que culminasse com um relatório final, ou seja, não houve um resultado final materializado em forma de relatório ou algo similar.

Com isso verificou-se que ou a formação da CPI foi meramente um instrumento político-partidário utilizado como forma de coerção política e desgaste da imagem de adversários ou ocorreu uma má utilização do recurso público, pois, com o esvaziamento da comissão e após as sucessivas prorrogações, o processo acabou “dormindo” em algum setor da Casa até ser requisitada pela Equipe de Auditoria e levada a relatório como afronta ao interesse público e, principalmente, frustração dos anseios da sociedade frente à exposição inicial da sua instauração.

Nos esclarecimentos, o gestor se referiu ao fato de que questões políticas (seria este um eufemismo para coerção política, desgaste da imagem do adversário *et cetera*?) obstruíram o bom andamento da respectiva CPI, dependendo ele dos seus pares para o andamento do feito investigatório, devendo lembrar que esta CPI foi amplamente divulgada pelos meios de comunicações locais e em ano eleitoral, o que não impede sua implantação, mas cria uma responsabilidade maior de isenção.

Na decisão proferida pela Corte de Contas foi imposta multa, destacando o item do relatório³ e julgando as contas regulares com ressalva.

NOTAS

1 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>.

2 De acordo com o §3º do art. 56 da Lei Orgânica Municipal de Bagé, as conclusões das comissões de inquérito serão encaminhadas no prazo de trinta dias ao Ministério Público.

3 a) impor multa no valor de R\$ 800,00, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual n. 11.424/2000 e 135 do Regimento Interno desta Corte, com destaque ao item 3.1 do Relatório de Auditoria;

Ben-Hur Bittencourt - Engenheiro Civil

Efetividade no Controle de Obras Públicas

Atuação do TCE possibilita economia de R\$ 51 milhões em obra do Hospital Público Regional de Palmeira das Missões

Arquivo Pessoal



Ben-Hur Kummer Bittencourt ,
Auditor Público
Externo
Serviço de Instrução
Municipal I – SIM I

Em 2010, a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou com o Município de Palmeira das Missões um Contrato de Repasse para a estruturação (planejamento e construção) de uma Unidade de Atenção Especializada em Saúde. O contrato previa, inicialmente, a transferência de recursos da União até o montante de R\$ 38,7 milhões. Posteriormente, sucessivos termos aditivos aumentaram o valor da transferência até alcançar a soma de R\$ 162,4 milhões, com contrapartida do Município no valor de R\$ 3,3 milhões.

O projeto do Hospital Público Regional de Palmeira das Missões prevê a construção de uma unidade de saúde com 224 leitos e área total construída de 30,2 mil m² para atendimentos de média e alta complexidade abrangendo 72 municípios das regiões Norte e Noroeste do Rio Grande do Sul.

Em 2014, o município concluiu o processo de contratação da obra, adjudicando o objeto da licitação RDC nº 01/2014 pelo valor de R\$ 166,4 milhões à única participante do certame. No entanto, o TCE/RS, após identificar indícios de sobrepreço da ordem de R\$ 2,5 milhões, expediu medida cautelar determinando a suspensão do procedimento licitatório. A contratação permaneceu suspensa até a revogação da medida cautelar em julho de 2015, quando o valor total da obra foi reduzido para R\$ 162,5 milhões.

Contudo, o Serviço Regional de Auditoria de Frederico Westphalen (SRFW), ao realizar novo e minudente exame da matéria, identificou diversas inconformidades no procedimento licitatório, cabendo destacar o sobrepreço da ordem de R\$ 44 milhões e a frustração do caráter competitivo do certame.

O Tribunal de Contas da União (TCU) ao examinar a matéria, acabou corroborando os achados de auditoria do

TCE/RS, citando, inclusive, as conclusões da Equipe de Auditoria do SRFW no Acórdão nº 2594/2016-TCU-Plenário. Essa fiscalização ensejou a nulidade do procedimento licitatório RDC nº 001/2014 e, consequentemente, do contrato firmado com a licitante vencedora que sequer chegou a iniciar a execução da obra.

Em 2017, após solicitação do Executivo Municipal, a Presidência do TCE/RS determinou a instauração de Inspeção Especial¹ para o acompanhamento do novo procedimento licitatório. O controle prévio realizado pela Corte de Contas Estadual contribuiu para a qualificação do edital de licitação e a ampliação da competitividade do certame – que contou com a participação de 10 empresas – e possibilitou a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Municipal no valor de R\$ 115 milhões.

O resultado da nova licitação, homologada em 03-04-2019, representa uma economia de R\$ 51 milhões frente àquela realizada em 2014. Esse montante pode ser utilizado para a aquisição dos equipamentos hospitalares e, assim, viabilizar a operação futura do empreendimento, uma vez que o Contrato de Repasse firmado com a União prevê a destinação de recursos apenas para a elaboração do projeto e a execução da obra do Hospital Público Regional de Palmeira das Missões.



NOTAS

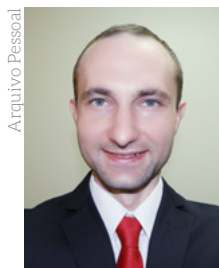
1 Processo de Inspeção Especial nº 7009-0200/17-O.

Fonte: Projeto Executivo do empreendimento

Fábio Beling - Engenheiro Civil

Sobrepreços, retenções e análise global: a atuação prévia e concomitante do controle externo nas obras da Copa em Porto Alegre

A atuação prévia da auditoria tem evitado o dispêndio indevido de valores



Fábio Alex Beling,
Auditor de Público
Externo. Serviço de
Auditoria de Porto
Alegre - SPA

A atuação das instituições públicas é dinâmica e tem se adaptado às imposições da sociedade. Há avanços e retrocessos que, ao fim, devem almejar ao interesse público. O mesmo vem ocorrendo com a atuação dos Tribunais de Contas, o que se exprime, por exemplo, pela ênfase crescente na fiscalização prévia e concomitante dos atos administrativos. A atual perspectiva busca a efetividade do controle, pois o reparo do prejuízo ao erário, após encerrado o ato que deu causa à irregularidade, é difícil e oneroso.

No âmbito do TCE-RS, a atuação prévia da auditoria tem identificado vícios em atos administrativos com potencial repercussão negativa aos cofres públicos. Em decorrência, a expedição de medidas cautelares pela Corte tem evitado o dispêndio indevido de valores e oportunizado aos gestores a adequação tempestiva dos atos criticados. No caso dos procedimentos licitatórios, são recorrentes as falhas como cláusulas exorbitantes, preços superestimados e incompatibilidade de projetos.

Como exemplo dessa atuação, estima-se que a análise prévia das licitações das obras para a Copa de 2014, em Porto Alegre, mesmo que realizada em exíguo prazo, tenha importado na economia de pelo menos R\$ 25,7 milhões. A cifra é potencialmente maior na atualidade, pois não computa todos os aditivos e certames supervenientes já livres das falhas apontadas.

Além da análise prévia, também tem sido conduzido o acompanhamento concomitante. No caso da análise de contratos, a identificação de equívocos ocorre com o pacto já celebrado e, muitas vezes, em avançada fase executiva. Tal atuação tem resultado na identificação de irregularidades como (1) inexecuções contratuais e

(2) falhas de projeto e de composição dos preços referenciais.

As glosas oriundas da primeira situação são juridicamente pacíficas, pois correspondem a pagamentos por serviços não executados ou executados sem atender ao padrão definido em projeto.

O segundo caso tem sido mais polêmico e citado como causa de atrasos e da paralisação de serviços e obras. Os equívocos de projeto, idealmente sanáveis na fase de planejamento, quando detectados na fase executiva, frequentemente importam em aditamentos que extrapolam o limite legal imposto. Já os excessos de preço avolumam o pagamento acima do mercado, o que, numa primeira análise, implica o enriquecimento sem causa do contratado à custa do erário.

Para a questão do excesso identificado após a adjudicação do objeto licitado, há quem sustente, em homenagem ao princípio da intangibilidade dos contratos, a impossibilidade da discussão dos preços contratados. Essa perspectiva, todavia, pretere a supremacia do interesse público, frustra a vantagem buscada num certame público e relativiza a boa-fé esperada de terceiros quando contratam com a Administração Pública.

No cotidiano da auditoria de obras do TCE-RS, a identificação de equívocos nos projetos e preços na fase executiva de obras é recorrente, o que motiva o relato das falhas com a recomendação de retenção cautelar dos prejuízos e/ou excessos. Em algumas ocasiões, os equívocos são reconhecidos pela Administração, que empreende esforços a fim de adequá-los de modo bilateral com a contratada. Em outras, a questão inviabiliza a continuidade do contrato ou

importa na irresignação da contratada face aos apontes, discussão que acaba sendo judicializada.

Na fase de acompanhamento das obras da Copa em Porto Alegre, estima-se que aproximadamente R\$ 33,2 milhões tenham sido apontados, na etapa executiva dos contratos, como potencialmente indevidos. Parte desse montante equivale a excessos nos preços unitários de serviços. As implicações foram variadas, como retenções cautelares, aditivos, impasses e judicializações. Parcela dos excessos de preço unitário foi retida pela Administração, o que resguardou o erário e, na atualidade, tem sido observado pela fiscalização das obras, mesmo na ausência de uma decisão cautelar ou terminativa sobre a matéria no âmbito do TCE-RS.

Passados mais de quatro anos desde o evento que serviria de termo a muitas daquelas obras, várias restam inacabadas. Diversas têm sido as causas para a frustração do cronograma inicial, sendo argumento recorrente a existência dos apontes do TCE-RS. A hipótese, contudo, é equivocada, pois os achados decorrem de problemas que deveriam ser superados antes da licitação. Logo, os apontes são efeitos do deficiente planejamento e projeto, assim como a maioria das paralisações e atrasos.

Outro argumento levantado são as retenções cautelares sugeridas nas auditorias do TCE-RS. A respeito, é importante que se considere a natureza precária da retenção, pois nem todo o sobrepreço unitário importa em sobrepreço global apurado no fim do contrato. A lógica da retenção é a de resguardar o valor controverso até que haja a conclusão sobre o excesso, o que envolve a análise do contrato como um todo, em observância à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e à metodologia consolidada na Orientação Técnica

05/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP).

Há ocasiões em que, mesmo com a identificação de sobrepreços unitários – que motivam retenções cautelares – ao longo da execução contratual, é possível a conclusão pela ausência de sobrepreço global. Isso ocorre, por exemplo, quando há serviços executados com desconto em relação ao preço paradigma em montante tal que compense o excesso constatado em outros itens. Nesse cenário, eventual retenção deverá ser liberada.

No encerramento do contrato, espera-se, portanto, que as irregularidades sejam equalizadas. Todavia, decorrente do planejamento e projeto deficientes, são comuns prorrogações do prazo executivo de obras por tempo muito superior ao razoável. As retenções cautelares também se prorrogam e, na busca de culpados, as consequências são equivocadamente elencadas como motivos. Não tem sido diferente em muitas das obras ainda inacabadas em Porto Alegre.

Enfim, a atuação do controle externo visa ao resguardo do interesse público. Para tal, a atuação prévia e a concomitante têm se mostrado de grande eficácia. Ainda que idealmente identificados na fase de planejamento, há equívocos que somente são detectados na etapa executiva, momento em que a retenção cautelar dos potenciais danos e/ou excessos tem sido sugerida nos informes técnicos da auditoria. Antes de serem entraves para a Administração, as retenções buscam remediar falhas – geralmente sanáveis na fase de projeto – e proteger o erário de um dano maior. Alinham-se, portanto, ao escopo perquirido pelo TCE-RS. Quanto às obras inacabadas da Copa de 2014 em Porto Alegre, talvez o seu maior legado seja conscientizar a sociedade, em especial os gestores públicos, para a importância do planejamento e das consequências quando ele é negligenciado.

O EXAME PRÉVIO DAS LICITAÇÕES DAS OBRAS PARA A COPA DE 2014, EM PORTO ALEGRE, PERMITIU ECONOMIA DE R\$ 25,7 MILHÕES. OUTROS R\$ 33,2 MILHÕES FORAM APONTADOS COMO GASTOS INDEVIDAMENTE EXECUTADOS

Um ano da lei 13.655/2018

Diminuição da incerteza e aumento da segurança jurídica ainda não foram alcançados



Álvaro Walmrath
Bischoff
Auditor Público
Externo do TCE-RS

A Lei Federal nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzindo critérios de interpretação e de aplicação no âmbito do direito público, foi recebida com desconfiança pelos órgãos controladores, fiscalizadores e judiciais¹. De outro lado, em especial setores ligados à advocacia, identificaram no novo diploma um instrumento de segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade² aos gestores públicos em relação aos atos administrativos praticados:

É natural que quem exerce poder não goste de dar explicações e nem assumir responsabilidades. Também não gosta, evidentemente, de ter de dizer por que agiu daquela forma, tampouco de estimar o efeito prático de sua decisão.

(...)

Antes, o tribunal de contas ou o Juiz de direito determinava, por exemplo, a anulação do ato administrativo de habilitação do licitante ou de adjudicação da licitação; proibia a formalização do ajuste com o vencedor; ou, até mesmo, determinava a paralisação da execução do contrato, sem, por vezes, avaliar as consequências práticas de seu ato³. (Grifei)

Em apertada síntese, a Lei 13.655 incluiu os artigos 20 a 30 na LINDB, trazendo temas relativos à motivação, equidade, proporcionalidade, segurança jurídica, previsibilidade e consideração das consequências das decisões.

O presente estudo busca identificar, sem caráter exaustivo e tendo como base a jurisprudência do TCE-RS, se os objetivos do legislador, um ano após a publicação e vigência da referida lei, foram alcançados.

No âmbito da Corte de Contas estadual, houve menção à Lei 13.655 em pouco mais de uma dezena de decisões publicadas até abril de 2019. Vejamos:

Nos autos do Processo de Auditoria de Admissão nº 13043-0200/16-0, j. em 24-10-2018, o Relator considerou válida a nomeação de servidor, conquanto tenha ocorrido o desrespeito à ordem de chamamento:

Parece estar-se diante de situação cujo desate menos gravoso é reconhecer a validade do ato praticado, na linha inclusive do que preconiza a recente Lei Federal 13.655, de 2018.

Já nos autos do Recurso de Embargos nº 5285-0200/16-7, j. em 03-10-2018, houve menção à nova lei para dar provimento ao recurso e considerar válida a compra de passagens escolares ao invés de o município prestar diretamente o serviço:

A recente Lei Federal nº 13.655 (...) estabelece para o artigo 20 da Lei nº 4.657/1942 que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” e, ao tratar do parágrafo único do artigo 21, diz que a decisão deverá “indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”.

No Recurso de Embargos nº 12469-02.00/17-3, j. em 12-09-2018, foi feita menção à nova legislação para fins de se afastar o débito referente à contratação de escritório de advocacia:

Diante disso, frente a essas circunstâncias e documentos, como não ficou comprovado dolo ou culpa nos atos administrativos praticados pelo Recorrente, o qual firmou o respectivo contrato com orientação jurídica, considerando, inclusive, aquelas disposições contidas na Lei Federal nº 13.655/2018, em especial de seu artigo 28, dou provimento a esta parte da pretensão

recursal, a fim de não ocorrer o locupletamento, o que é vedado legalmente, a fim de excluir o débito descrito no citado Item 3.1.2.

Nos autos do Processo de Conta de Governo nº 2803-0200/16-4, j. em 23-10-2018, em que pese a conclusão de que houve violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, foi emitido parecer favorável:

(...) considerando as questões fáticas e as peculiaridades do caso concreto, concluo que, no exercício de 2016, houve o descumprimento do artigo 1º, § 1º, da LRF, porém com situações atenuantes que justificam o parecer favorável à aprovação das Contas, com amparo nas ponderações recomendadas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 22 e seus § 1º e 2º)

Numa análise sumária, podemos considerar que, no âmbito do TCE-RS, majoritariamente a Lei 13.655 foi utilizada para fundamentar entendimentos já consolidados e amplamente aplicados. Com efeito, a consideração das dificuldades concretas do Gestor, bem como aspectos relativos à segurança jurídica, dentre outros, já se encontram presentes em sua jurisprudência, mesmo quando em confronto com a legalidade estrita:

Desse modo, não é desarrazoada a argumentação do Administrador quanto às dificuldades orçamentárias e financeiras do Executivo Municipal de Tupanciretã, que se viu obrigado, por insuficiência de recursos, a honrar a folha de pagamento pelo seu valor líquido. Ademais, obrigar o Gestor a restituir tais valores ao Erário materializaria o seu locupletamento sem causa, nos termos do artigo 884 do Código Civil Brasileiro. Assim (...) deixo de aplicar o débito proposto. (003137-02.00/15-2)

Da mesma forma, encontram-se no âmbito da Corte inúmeras decisões afastando débitos com fundamento na equidade, segurança jurídica e estabelecendo períodos de transição:

Assim, e em respeito à equidade e à razoabilidade, indispensáveis a qualquer juízo de convencimento, sou pelo afastamento das glosas propostas nos itens 2.1.1, 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.1.3.2, 2.1.3.3, 2.1.3.4 e 2.2.1.1, devendo as mesmas serem mantidas como itens a serem averiguados em futura auditoria. (001081-02.00/13-6)

Finalmente, a previsão de que não pode ocorrer mudança brusca na jurisprudência também não é tema inédito no âmbito do TCE-RS:

Assim, é evidente que um mesmo fato na vigência das mesmas normas não pode ser considerado regular em determinado período da gestão e irregular em outro exercício, circunstância que compromete a segurança jurídica dos jurisdicionados. (...) Portanto, considerando a ex-

cepcionalidade do presente caso e levando-se em conta o Princípio da Isonomia e da Segurança Jurídica, entendo que tal situação tem força para, por si só, alterar a decisão revisanda, devendo o Pedido ser por sua procedência (04503-02.00/09-1)

Saindo do âmbito do Tribunal de Contas, cabe mencionar que no repositório de jurisprudência do STF há apenas um acórdão, a Ação Originária 1.773-DF, mencionando a alteração efetuada na LINDB:

Nesse mesmo sentido e com as mesmas preocupações, a recente Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou profundamente a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, predica que as decisões da Administração Pública, dos Tribunais de Contas e as do Poder Judiciário devem considerar as suas consequências práticas.

(...)

Portanto, numa análise pragmática, não há como escapar da impossibilidade, no momento, das carreiras jurídicas afetadas pelo recente reajuste verem tutelado o pagamento do auxílio-moradia nos moldes assegurados pela liminar deferida e em acúmulo com a recomposição salarial.

Assim, no único acórdão do STF, a aplicação da Lei 13.655/2018, em especial na parte relativa à consequência prática das decisões, foi utilizada como reforço argumentativo para revogação da medida liminar que concedeu o auxílio-moradia à magistratura e a outras carreiras com base na isonomia. A utilização pragmática da Lei 13.655, realizada pelo Relator, permitiu fundamentar sua decisão sem enfrentamento do aspecto mais relevante: a ausência de lei autorizadora para a concessão do benefício.

À guisa de conclusão, até o momento não se pode afirmar, seja na seara judicial, seja no âmbito dos Tribunais de Contas, que a lei aqui analisada tenha atingido os desideratos a que se propunha. Uma das causas prováveis é que, mais uma vez, o legislador se utilizou de conceitos jurídicos um tanto quanto vagos, deixando a cargo dos julgadores a definição de seu alcance e conteúdo, o que talvez aumente a incerteza e insegurança jurídica, objetivos opostos àqueles inspiradores da Lei 13.655/2018.

NOTAS

1. Veja-se, por exemplo, o documento produzido pelo Tribunal de Contas da União TC-012.028/2018-5 Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas.
2. SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. In: TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: CONSEQUENCIALISMO E ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, p. 21 a 25.
3. MENDES, Renato Geraldo. A Revolução propiciada pela Lei nº 13.655/2018. Revista Zênite de Licitações e Contratos ILC: Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba, v. 25, n. 295, p. 885-889, set. 2018.

Iradir Pietroski –Conselheiro

Da natureza dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal dá aos TCs competências próprias e independentes

Claudir Tigre/TCE-RS



Iradir Pietroski,
Presidente do
Tribunal de Contas
do RS (TCE-RS)

Há muito, quando iniciava minha trajetória como deputado, ouvi, no Parlamento, que o Tribunal de Contas era “um órgão auxiliar da Assembleia”. Naquela época, a afirmação era repetida pelas assessorias de todos os partidos e integrava o senso comum no Legislativo. Ainda hoje, essa afirmação equívoca ressurgiu em comentários na imprensa e há, por certo, quem a compartilhe de boa-fé.

A má compreensão a respeito da natureza dos Tribunais de Contas está fundamentada em leitura apressada do *caput* do artigo 71 da Constituição Federal, que assinala: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. O que a Constituição afirma aqui é que o controle externo a cargo do Congresso (porque há outro que se verifica bem longe dele) será exercido com o auxílio do TCU. Ou seja, ali onde alguém viu subalternidade dos Tribunais de Contas, o que há é a repartição de responsabilidades. Nesse particular, vale a lição do ministro Ayres Brito¹:

Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxilia-ridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público.

A Constituição Federal dá aos Tribunais de Contas competências próprias e independentes do Legislativo, como a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos (art. 71, II, CF), sendo que, desse julgamento, não participa o Parlamento. O compartilhamento de responsabilidades com o Legislativo surge, precipuamente, quando do julgamento das contas do chefe do Executivo, oportunidade em que o Tribunal de Contas emite parecer prévio que é julgado pelo Legislativo (art. 71, I, CF).

A Constituição estabelece que o TCU possui as mesmas atribuições do Judiciário e toma o STJ como referên-

cia para suas “garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens” (art. 73, § 3º, CF). No mais, se os Tribunais de Contas fossem órgãos auxiliares do Legislativo, como poderiam ter a competência de fiscalizar e sancionar os gestores desse Poder, como dispõe a Constituição (art. 71, IV, CF) explicitamente?

A ideia da separação dos Poderes, sustentada por Montesquieu, já era conhecida dos gregos antigos, mas o filósofo francês estruturou o princípio, fixando um dos parâmetros do Estado moderno. O Estado Democrático de Direito, não obstante, é uma construção bem mais complexa do que aquela que se poderia vislumbrar ao final do século XVIII e a ideia dos três Poderes originais não dá conta dessa complexidade.

É preciso chamar a atenção para esse tema se quisermos compreender a natureza dos Tribunais de Contas. Ao lado de outras instituições fundamentais da República, como os Ministérios Públicos e as Defensorias Públicas, as Cortes de Contas são, por força da Constituição, Órgãos Autônomos de Poder, que possuem independência normativa, funcional, administrativa e orçamentária, assim como a prerrogativa de dar início ao processo legislativo. Diferentemente do Poder Judiciário, os Tribunais de Contas agem de ofício. Além do controle formal dos atos do gestor público, as Cortes de Contas receberam do Poder originário a incumbência de zelar também pela eficiência do gasto público a partir de auditorias operacionais (art. 71, IV, CF). Isso significa que os Tribunais de Contas devem avaliar o desempenho das políticas públicas de forma a estimular os gestores em direção às boas práticas, respaldadas por evidências. Sem essa mudança de paradigma, seguiremos impotentes diante do imprevisto e do desperdício dos recursos públicos.

1 [i] BRITTO, Carlos Ayres, O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-brito/>

Fábio Filgueiras Nogueira – Conselheiro

Definitivamente, democracia é a melhor condução

O Sistema Tribunais de Contas tem a missão de garantir a eficiente aplicação dos recursos públicos



Arquivo Pessoal / Divulgação

Fábio Tílio Filgueiras Nogueira, Conselheiro presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)

Successivos acontecimentos têm contribuído para que os brasileiros se desencantem com as instituições, com os governantes e com o próprio regime democrático de direito. As redes sociais exercem hoje um grande poder de influência e têm sido largamente usadas para veicular opiniões contrárias à democracia e, até, defesas veementes do retorno de um regime de exceção. É uma constatação temerária. Com certeza, essa não seria a melhor alternativa para a solução dos graves problemas que o país enfrenta.

De acordo com o historiador Leandro Karnal, “democracia não é o paraíso, mas ela consegue garantir que a gente não chegue no inferno”. É exatamente o que penso. Sob todos os aspectos, a permanência no regime democrático é o que melhor oportunizará as mudanças que o país reclama. É o povo quem detém o poder transformador. É a população quem deve exercer poder sobre o Estado. Esse exercício é realizado tanto pelas próprias pessoas quanto por aqueles a quem escolhem como seus representantes. Por isto, as leis que asseguram o direito ao voto são tão importantes.

No Brasil, a Constituição Federal prevê esse direito: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei...”. Porém, mesmo que aqui não resida a pretensão de adentrar no mérito, é necessário lembrar que, muitas vezes, pessoas se deixam induzir e violam o próprio direito, trocando-o por favorecimentos ilícitos.

Transportando esse poder popular para o âmbito do Sistema Tribunais de Contas, imperioso lembrar quanto se tem empenhado esforços no fomento à participação e inserção dos cidadãos nesse universo. Tenho a mais absoluta convicção de que nenhum controle é mais eficaz que o controle social.

Inúmeros dispositivos têm sido colocados à disposição dos cidadãos para exercer essa “influência” sobre a gestão dos recursos públicos. As ferramentas desenvolvidas pelos Tribunais de Contas brasileiros, além de

facilitar e estimular o exercício do controle social, correspondem aos preceitos normativos, por exemplo, da Lei Complementar 131/2009, ou Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), e a Lei 12.527/2011, que prevê o Acesso à Informação.

Fomentando o controle social e incentivando a presença do cidadão na fiscalização da gestão pública, o Sistema Tribunais de Contas ressalta o relevo da missão constitucional de garantir a eficiente e legítima aplicação dos recursos públicos. Aliás, as Cortes brasileiras têm ultrapassado os aspectos da conformidade e se debruçam em ações de fiscalização mais modernas, avaliando os resultados das políticas públicas a partir dos princípios da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

Atender aos interesses dos cidadãos é confirmar compromisso com a democracia e dispor-se a contribuir com uma pauta republicana que transporte o Brasil para bem longe do problemas socioeconômicos, resultantes de inúmeros fatores, como a crise fiscal e previdenciária que o país enfrenta.

Final, indispensável lembrar que, segundo Montesquieu, o filósofo francês, “o amor pela República, numa democracia, é o amor pela democracia; o amor pela democracia é o amor pela igualdade”.

Amauri Perusso - Bel. Ciências Jurídicas e Sociais

A independência da função de auditoria de controle externo para tribunais de contas efetivos

“A história não tem sido caridosa com o neoliberalismo, esse caótico saco de ideias baseadas na noção fundamentalista de que os mercados se autocorrigem, alocam recursos com eficiência e servem bem ao interesse público. Aprender a lição de que o neoliberalismo sempre foi uma doutrina política a serviço de interesses especiais pode constituir o fio condutor na nuvem que hoje recobre a economia global”.

NEW RULES FOR THE 21ST CENTURY: Corporate Power, Public Power, and the Future of the American Economy. A Roosevelt Institute report written by Nell Abernathy, Darrick Hamilton, & Julie Margetta Morgan. April 2019.



Amauri Perusso
Auditor Público Externo do TCE-RS
Presidente da Fenastc

O MOMENTO BRASILEIRO: UM PAÍS SUBMETIDO AO “AUSTERICÍDIO”

Estamos diante de grave crise econômica que conduz o País à desindustrialização, o que nos coloca, em muitos traços, num processo de recolonização. Nossa balança de pagamentos se sustenta pela exportação de produtos primários (não tributáveis).

Os efeitos sobre as finanças públicas são visíveis.

Os juros altos, traduzindo a prioridade para os ganhos do setor financeiro, determinaram a crise econômica do Brasil ao tempo em que orientam concentração da riqueza e da renda subtraída dos nacionais. Enquanto os setores produtivos decrescem, o setor financeiro aumenta seus resultados.

No setor público, observa-se exponencial crescimento da dívida pública, sem qualquer contrapartida em bens ou serviços à população.

Nestas condições, dois fenômenos se conjugam na crise econômica: (1) queda da arrecadação (que incide, majoritariamente, sobre a atividade produtiva, em impostos e taxas) e (2) aumento da pressão social por serviços públicos.

Os países (e os capitais) centrais propõem continuidade da integração do Brasil, no mundo globalizado, na condição de “grande fornecedor de matérias-primas” sem valor agregado (soja em grão, carne “in natura”, minério de ferro e outros minérios, petróleo bruto, etc.).

A elite brasileira está desconstruída. As eleições de 2018 retiraram da vida pública parte importante “dos velhos políticos”. No entanto, não produziu um Congresso Nacional melhor, tampouco uma classe dirigente mais qualificada.

O POVO SE SENTE DESPROTEGIDO E SEM ESPERANÇA

Assistimos à calamidade de milhões de desempregados. Num cenário de desesperança, parte da população sequer procura postos de trabalho.

O crescimento do PIB não ultrapassa 2% a.a. nos últimos 20 anos e indica viés de queda em 2019.

Nosso povo e o Estado Brasileiro são extorquidos pelo sistema financeiro mediante os mais altos juros do planeta. Há crise para a maioria e excelentes resultados para os bancos, financeiras e rentistas (Itaú, Santander e Bradesco tiveram, somados, lucros líquidos de R\$ 57,2 bilhões em 2018. Valores crescentes em relação a 2017).

A FRAÇÃO DOS NACIONAIS QUE VIVEM DE RENDAS SEGUE ACUMULANDO A RIQUEZA DO PAÍS. CRESCE A DESIGUALDADE

Com queda da atividade econômica, com recessão planejada, amargam União, estados e municípios uma crise de arrecadação fiscal. O sistema da dívida subtrai dos estados mais desenvolvidos parte importante de suas receitas, inviabilizando autonomia como entes federados.

Ronda em nosso meio o ideário do “austericídio”, fiscalidade que desconsidera as necessidades fundamentais dos humanos e da civilidade enquanto organiza brutal ataque contra os serviços e servidores públicos.

As (contra) reformas, do teto de gastos (EC 95/17), trabalhista e terceirização, sendo aplicadas, determinam a desconstrução de conquistas históricas e a impossibilidade da superação da enorme desigualdade econômica (somente possível mediante distribuição de renda e serviços públicos de qualidade).

Aprofundada a ausência de bens e serviços, o efeito sobre o setor público será a perda de sua legitimidade diante da população.

Indispensável é a reforma fiscal, para estabelecer um modelo progressivo de tributação. Hoje, no Brasil, são os pobres que financiam o Estado.

A PEC 06/2019 ATENDE AOS INTERESSES DAS FINANÇAS

Para deformar/reformar a previdência, a PEC 06 proposta impõe o fim da solidariedade entre brasileiros e entre gerações, determinando a sorte dos trabalhadores numa relação desprovida de segurança sobre o futuro (contribuição definida = ganhos na aposentadoria, determinados pelo resultado financeiro). Ficarão todos os trabalhadores, públicos e privados, dependentes de bancos, fundos especulativos (e de suas apostas).

Trata-se da possibilidade real de destruição do maior programa de distribuição de renda por benefícios previdenciários e sociais que atenuam a miséria de milhões de brasileiros. Hoje, 63% dos aposentados pelo Regime Geral de Previdência ganham até um salário mínimo. Se

ampliados os valores até dois salários mínimos, alcançam 82% dos beneficiados.

É razoável acreditar que pessoas com renda baixa serão capazes de reservar, mensalmente, valores para o futuro?

A capitalização proposta termina com a Previdência. Somada à desestruturação (precarização, sem estabilidade e formação de vínculo) do mercado de trabalho e somada à terceirização (sem considerar avanços tecnológicos que desempregam humanos), jogará parte majoritária dos trabalhadores na miséria.

A aplicação da EC 95/17, cujos efeitos já começam a serem sentidos, acabará com a continuidade no setor público.

Precisamos entender isso: as carreiras típicas de Estado (função de Controle Externo) receberam mensagem de que seriam bem remuneradas e teriam garantias constitucionais de proteção (na doença, na velhice ou na ausência). Sem isso, tenderão a serem desconstruídas.

O que tramita no Congresso é o fim das garantias históricas.

Ademais, propor que uma alteração legal (com desconstitucionalização das regras previdenciárias) determinará imediata e automática mudança cultural, com o nascimento de uma cultura de auto/economia – de responsabilidade exclusiva do trabalhador – para o futuro, é, no mínimo, inverossímil.

COMBATER A CORRUPÇÃO É ATUAR PARA IMPEDIR QUE A CORRUPÇÃO NÃO ACONTEÇA

O Congresso Nacional examina medidas propostas para combater a violência e a corrupção. Nesse projeto, não há uma linha que mencione a necessidade de ampliação das atividades de controle interno e desconhece, completamente, o controle externo. Atua em melhorar a tipificação penal, em facilitar a atuação do Estado para reaver o que foi ilegalmente subtraído, aumenta penas e dificulta progressão de cumprimento. A visão é punitiva.

O senso comum (do povo) exige mais punição. Daí que classificar essas propostas como combate à corrupção (e melhoria da gestão pública), para aqueles que atuam no controle, é um simplismo desfocado e ineficaz.

Não haverá vitória sobre a corrupção sem o controle social sobre as receitas e despesas públicas. E nada se fará sem grande choque de transparência. Isso inclui a publicidade ativa dos Relatórios de Auditoria, dos Tribunais de Contas, pela Internet, uma vez estabelecido o contraditório.

“Toda essa balela da corrupção só do Estado, estigmatizando a política, como está acontecendo agora, é um absurdo”...

Esse Estado foi assim montado para ser comprado pelo mercado.”

Jessé Souza – Sociólogo, escritor – Sítio UOI Eleições.

CENÁRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Fazendo parte das Instituições Republicanas, inseridas no contexto nacional, é compreensível que os Tribunais de Contas tenham sido arrastados para a mesma crise de moralidade que atinge o conjunto de Órgãos e Poderes. Os escândalos continuam. Ministros e Conselheiros estão sob investigação ou denunciados. Muitos afastados (Mato Grosso) e alguns estiveram presos (RJ). A crise é de alcance nacional. É produto final da violação da Constituição de 1988, com a escolha de Ministros e Conselheiros sem observação da idoneidade moral, conduta ilibada e saberes para o exercício do cargo produz a crise. Governos e parlamentos seguem mantendo a mesma conduta nas escolhas.

A Fenastc atua na Campanha Ministro e Conselheiro Cidadão, para garantir o cumprimento da Constituição de 1988, com avaliação das qualidades dos candidatos e participação da cidadania na disputa deste cargo público. Consta a exigência de quarentena, de cinco anos, para aqueles que titulam cargos ou mandatos e com prazo de dez anos para o exercício do cargo, extinguindo-se a vitaliciedade.

COMO CONSTRUIR TRIBUNAIS DE CONTAS COM MENOR INTERFERÊNCIA POLÍTICA?

A **Campanha Nacional pela Independência da Função de Auditoria**, compreendendo funções¹ distintas, autônomas ou independentes e harmônicas entre si: a **Auditoria Governamental** (realizada por Auditores Públicos de Controle Externo), a **Julgadora ou Parecerista** (realizada por Ministros/Conselheiros e Substitutos) e **Defensor da sociedade e do Estado** (exercida pelo Ministério Público de Contas) são a resposta mais eficaz, imediata e permanente para conferir aos Tribunais característica de órgão técnico.

Um dos objetivos é denominar de **Auditor de Controle Externo (ACE)** aqueles servidores que atuam na atividade finalística, admitidos por concurso público de nível superior, para exercício das competências atribuídas aos Tribunais de Contas no artigo 71, da CRFB, dotando-os de **Garantias e Prerrogativas para os atos de auditoria**. Já foi alcançada a denominação de ACE em 12 TCs: Acre; Distrito Federal – TCDF; Espírito Santo; Pará; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte, Rondônia; Tocantins; Rio de Janeiro/Municípios; Goiás/Municípios e TCU. Em 21 Tribunais, a expressão “Auditor”.

O sistema de controle externo brasileiro está em construção, daí este ajuste necessário.

FORÇA DE UMA IDEIA A SERVIÇO DA CIDADANIA

A ideia de uma carreira de Auditoria Pública de Controle Externo, exercida de forma independente, chegou com a exigência de combate à corrupção e resposta à má qualidade dos serviços públicos, apoiando o desenvolvimento de boa governança. Representará um novo tempo nos TCs.

PARA SEGUIR EM FRENTE:

As eleições para o parlamento brasileiro e nos estados expressaram crise e desesperança. Os partidos políticos se desconfiguraram, por incapazes de compreender os fenômenos econômicos e sociais.

Em todo mundo, a democracia e as liberdades encontram-se sob ameaça. Não há como impor a agenda do Estado a serviço do mercado financeiro mantendo-se liberdades. É tempo de enfrentar nossas contradições aprofundando a democracia real.

NOTAS

¹ Aqui não se está a utilizar a expressão “função” no conceito pelo qual o Tribunal de Contas exerce a função de controle externo (sobre a utilização de tal expressão com essa conotação, ver o jurista Carlos Ayres Britto, em seu artigo “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”), mas sim no sentido denotativo da palavra, pelo qual função significa “atividade especial, serviço, encargo, cargo, emprego, missão” (de acordo com o dicionário Michaelis).



GABINETE DE
ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA
HABITAÇÃO
DE INTERESSE SOCIAL

PARCERIA ENTRE GESTORES, TÉCNICOS E POPULAÇÃO É A SOLUÇÃO PARA A HABITAÇÃO SOCIAL



**MORADIAS E CIDADES
COM MAIS QUALIDADE**



CAU/RS

Conselho de Arquitetura
e Urbanismo do Rio Grande do Sul

ACESSE E SAIBA MAIS: CAURS.GOV.BR

SUA VIDA E SEUS PROJETOS EM TOTAL AFINIDADE.

Se você valoriza a excelência
na hora de se relacionar com
um banco, bem-vindo ao
Banrisul Afinidade.

Um modelo de atendimento que
entende o que é importante para você,
oferecendo as melhores soluções
financeiras e de negócios, com
agilidade e segurança.

banrisul.com.br/afinidade

SAC: 0800.646.1515 - Deficientes Auditivos e de Fala: 0800.648.1907

Ouvidoria: 0800.644.2200 - Deficientes Auditivos e de Fala: (51) 3215.1068



Banrisul
AFINIDADE