

ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO SINDICATO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TCE-RS



Impacto Social da Auditoria

Contribuições para melhorar
a vida do cidadão

CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA

A luta pela Independência
da Função de Auditoria

CONSELHEIRO CIDADÃO TCE-RS

Por uma escolha transparente,
democrática e republicana

FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA

Como essa fase do
capitalismo repercute
sobre a sociedade

INVESTE POA

Ataque Financeiro
ao Orçamento


DIRETORIA - AGOSTO 2015 / JANEIRO 2018
Presidente

Josué Martins

Vice-Presidente

Ricardo Silva de Freitas

Diretor Administrativo e Financeiro

Ricardo Decesaro da Silva

Diretor Jurídico

Romano Scapin

Diretor Técnico

Marco Antonio Krachefski Teixeira

Diretora de Política Sindical, Imprensa
e Divulgação

Renata Agra Balbuena

Diretor de Integração Social, Cultural
e Esportiva

Mark Ramos Kuschick

Diretor de Aposentados, Previdência e Saúde

Jaime Nunes Bezerra

CONSELHO DELIBERATIVO - AGOSTO 2015 / JANEIRO 2018
EFETIVOS

Amauri Perusso

Carlos Armando Nogueira Dias

Cesar Luciano Filomena

Claudio Tito Gutierrez Gutierrez

Flavia Burmeister Martins

Jacqueline Mezzomo Rovaris

Kenman Correa Yung

Márcio Nunes Araújo

Roberto Moraes Sanhotene

SUPLENTES

Luís Fernando Alcoba de Freitas

Agemir Marcolin Junior

Débora Brondani da Rocha

CONSELHO FISCAL - EFETIVOS

Flavio Sanches Maia

Harti Nadir Schreiner

Paulo Roberto dos Santos Assunção

SUPLENTES

Sandra Alves Sampaio e Silva

Everaldo Ranincheski

Gilvane Amorim Oliveira

Edição e Produção

Vera Nunes (MTB 6198)

Arthur Petry

Diagramação e Projeto Gráfico

Design de Maria

Revisão: Landro Oviedo

Impressão: Gráfica Odisséia

Tiragem: 3500 exemplares

www.ceapetce.org.br

www.facebook.com/ceapetce

ceape@ceapetce.org.br

ceape.imprensa@gmail.com

Rua Sete de Setembro, 703/601

Porto Alegre/RS

CEP 90010-190

Fone: 51-3086-5267 ou 51-3212-3274

Prezado leitor

Nesta quinta edição da Revista Achados de Auditoria, além da continuidade da publicação, temos uma grande mudança: é a primeira revista sob responsabilidade do Sindicato dos Auditores Públicos Externos do TCE-RS, o CEAPE-Sindicato. E é, justamente este, um dos assuntos de nossa revista. Mostramos aqui não só o percurso feito até conseguirmos criar uma entidade forte e capaz de enfrentar novos desafios, como os passos iniciais da caminhada que agora começa.

A Independência da Função de Auditoria e a criação do Conselho Superior de Auditoria são pontos fundamentais para a carreira do Auditor Público Externo e, por isso, são assuntos de destaque em artigos na revista. Acreditamos que estas são iniciativas que garantem autonomia e mais efetividade na atuação do Controle Externo, sendo ferramentas fundamentais no combate à má gestão e à corrupção no âmbito dos Tribunais de Contas.

Achados de Auditoria traz ainda artigos de análise da conjuntura nacional, como os impactos do PLP 257, que tramita no Congresso, e impõe rigoroso ajuste fiscal e a consequente exigência de privatizações, reforma da previdência, aumento da contribuição dos servidores, congelamento de salários, demissões voluntárias, represamento do crescimento real do salário mínimo e corte de dezenas de direitos sociais.

São temas, ainda, as dificuldades para a reindustrialização do país, assim como os prejuízos da política “rentista” que ajudou a fragilizar a indústria nacional.

Também são destaque, como já é tradicional, as auditorias de impacto social, apresentadas aqui com objetivo de demonstrar seu papel e relevância, em relato produzido pelos próprios autores dos trabalhos. Trazemos novos exemplos dos trabalhos realizados ao longo do último ano, com ênfase para os relatórios das auditorias nas áreas de educação e obras públicas.

SUMÁRIO
3 - Palavra do Presidente
4 e 5 - Auditores Externos

Nasce o CEAPE-Sindicato

6 e 7 - Ceape na Mídia

Controle em Foco abre debates sobre temas de interesse da sociedade

8 e 9 - Conselheiro Cidadão

CEAPE - Sindicato lidera Campanha Conselheiro Cidadão TCE-RS

10 a 13 - Conselho Superior

CEAPE-Sindicato discute criação do Conselho Superior para o TCE-RS

14 a 17 - Conselho Superior de Auditoria

A Independência da Função de Auditoria e a necessidade de um Conselho Superior de Auditoria

18 e 19 - Análise de Conjuntura

A república rentista

20 e 21 - Análise de Conjuntura

Câmbio, ajuste externo e reindustrialização

22 e 23 - Financeirização X
Orçamento Municipal

Investe POA - A pretensa sociedade de economia mista

24 e 25 - Dívida pública

Armadilhas no PLP 257: ataque aos servidores e benesses para bancos

26 a 29 - Financeirização da Economia

O CEAPE-Sindicato, o processo de expansão financeira mundial e a dívida pública

29 e 30 - Auditoria da Dívida

Ilegalidades na dívida pública do RS e a necessidade de uma auditoria integral

31 - Regime Próprio de Previdência Social

RPPS - uma questão de constitucionalidade

32 e 33 - Educação Infantil

Lei de Responsabilidade Educacional - redução da desigualdade financeira entre municípios

34 e 35 - Educação Infantil

Exame da efetividade das políticas públicas: o caso da educação infantil em Porto Alegre

36 e 37 - Sistema de Informação

SIAPC em busca da qualidade na informação

38 - Obras Públicas

Acompanhamento prévio e concomitante da revitalização da Orla do Guaíba: qualificando o controle externo

39 - Obras Públicas

Duelo de interesses na Arena

40 e 41 - Inspeção Especial

Precatórios e RPPVs: judicializar é inexorável?

42 e 43 - Gênero

Para transformar a cultura patriarcal no TCE-RS

43 a 45 - AMPCON

Tribunais de Contas, utilidade e instrumentos

46 e 47 - FENASTC

Ampliar a organização dos servidores para responder às crises

Josué Martins

Presidente do CEAPE-Sindicato

No último número desta Revista destacamos os 30 anos de existência da nossa Associação de Auditores, o Ceape - Centro de Auditores Públicos Externos do TCE-RS.

Durante mais de um ano de debates, entre convencimento da diretoria e da categoria, os Auditores Externos do TCE-RS, reunidos na Assembleia de 31.7.2015, fundaram o CEAPE-Sindicato. Estamos tomando as medidas administrativas e judiciais necessárias para o registro, que já tramita no Ministério do Trabalho.

Somos uma entidade em pleno funcionamento, como pode ser visto ao folhear-se esta revista.

O Sindicato é solidário com os demais servidores efetivos do quadro do TCE. As lutas gerais, como a revisão geral anual, a campanha Conselheiro Cidadão e a discussão de plano de carreira, sempre serão travadas conjuntamente. Nossa luta específica pela conformação da Independência da Função de Auditoria será o centro de nossa disputa interna. Seguimos aprofundando a discussão e escrevendo sobre ela.

Promovemos debates com as categorias de colegas do RS que possuem em sua estrutura um Conselho Superior. Nosso conceito de independência não se limita ao respeito às convicções técnicas individuais dos Auditores. Ele abarca o que temos denominado de independência orgânica da função, que será dada pelo Conselho Superior de Auditoria. Sobre o Conselho, destaco o artigo escrito por nosso diretor jurídico, Romano Scapin, consideradas as contribuições das experiências trazidas nas exposições feitas pelos colegas presidentes das entidades representativas dos membros da PGE, CAGE, Defensoria Pública e MPE do RS, também resumidas em matéria desta publicação.

Lançamos esse debate nacionalmente através da nossa Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil, a FENASTC, cujo presidente, nosso colega Amauri Perusso, também articulista, tem efetuado importantes conversações pelo país, em especial após resolução tomada no último congresso, realizado em Brasília, em dezembro de 2015.

Nosso CEAPE-Sindicato e nossa luta pela independência da função nascem num cenário de profunda crise econômica, de significativa crise da política e de revelação de casos importantes de prática de corrupção no país.

As medidas de enfrentamento ortodoxas da crise econômica indicam que os ônus do ajustamento serão sobre os de baixo. Sobre as classes já menos favorecidas. A cri-

se política, que se expressa na descrença em relação às instituições clássicas de representação (entre elas os partidos), ainda está longe de solução. O enfrentamento da corrupção coloca os Auditores Externos dos Tribunais de Contas no centro do debate.

Temos procurado denunciar a incapacidade de respostas satisfatórias da ortodoxia/austeridade a partir da atuação no Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública. As visões de curto prazo decorrentes desta fase do capital, de expansão financeira e ditadura do mercado, não têm permitido criar um pacto de desenvolvimento de mais longo prazo para a nação e vão impactar negativamente sobre a resolução da crise da política. A nossa resposta ao enfrentamento da corrupção tem sido a defesa da incorporação profunda da sociedade na gestão do estado e da melhoria na estruturação dos Tribunais de Contas, órgãos de Controle Externo essenciais para o estado democrático de direito, mediante a garantia da Independência da Função de Auditoria Externa.

Mas nada disso se faz sem estarmos, de algum modo, afinados com as lutas dos demais servidores públicos estaduais e com o interesse maior de bem servir à sociedade.

Esta publicação pretende trazer contribuições importantes para a construção de um Brasil melhor para os seus cidadãos e destacar como os Auditores Externos, na sua atividade típica de estado, podem colaborar para essa relevante tarefa.

Boa leitura!

Nasce o CEAPE-Sindicato

Entidade deu grande passo institucional e um salto de qualidade na organização do movimento de Auditores Externos, passando a atuar como Sindicato

Em 2015, quando o CEAPE/TCE-RS completou 30 anos, a entidade deu um grande passo institucional e um salto de qualidade na organização do movimento de auditores externos, passando a atuar sob a configuração de Sindicato. Em assembleia geral, realizada no dia 31 de julho de 2015, após intenso debate promovido em todas as unidades do TCE, venceu a proposta de fundação do Sindicato que passou a representar os interesses dos auditores externos, ativos e aposentados.

Eleito para presidir a recém-criada entidade, o APE Josué Martins lembra que o CEAPE/TCE-RS alcançou maturidade para se transformar numa entidade formalmente mais robusta. “As lutas que se avizinham, em especial as de consolidação das nossas conquistas e avanço nas garantias e atribuições para o exercício da carreira que garantam a autonomia da função de auditoria e as campanhas de Conselheiro Cidadão, exigem mais estrutura organizacional, mais musculatura financeira e legal, e maior grau de proteção às suas direções. Também cabe ressaltar que a adesão do Brasil à Convenção 151 da OIT facilita o funcionamento das entidades sindicais no setor público, amplia as garantias aos seus diretores e estabelece a necessidade de criação de mecanismos de negociação das condições de trabalho”, destaca.

A HISTÓRIA DA CRIAÇÃO

Diante do panorama de lutas da carreira, e da ameaça de contribuição compulsória a partir de uma decisão judicial para uma federação que não a nossa FENASTC, os conselhos Diretor, Deliberativo e Fiscal, reunidos dias 9 e 18.12.2014, tomaram a deliberação de encaminhar na categoria de auditores externos a discussão da transformação do CEAPE/TCE-RS em CEAPE-Sindicato. Para isso, foi instituída uma comissão de formação do Sindicato composta inicialmente pelos APEs Josué Martins, Mark Ramos Kuschick e Ricardo Silva de Freitas.

Determinou-se, na época, a necessidade de ampliar a discussão no meio da categoria, aportar mais argumentos e ouvir as opiniões sobre o tema. Foram, então, feitos encontros com os Serviços Regionais de Auditoria e com os diversos setores da sede para discutir a questão com os Auditores Públicos e Oficiais de Controle Externo. Visitou-se os serviços regionais de Caxias do Sul, Pelotas, Erechim, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, Frederico Westphalen, Santa Maria e

Santana do Livramento e Santo Ângelo. O debate sobre a criação de um sindicato único, abrigando auditores e oficiais, ou específico de auditores, foi pauta em todos os encontros, que tiveram adesão e grande interesse por parte de auditores e oficiais.

Produziu-se uma cartilha, formulou-se a tese da defesa da independência da função de auditoria e ocorreram diversas manifestações nos e-mails funcionais. Enfim, houve ampla discussão sobre o tema. Algo inédito no nosso meio sindical. O processo, reconhecidamente democrático, culminou com uma reunião no dia 25/6, amplamente divulgada. Convidados participaram e, na oportunidade, puderam argumentar os membros de uma segunda comissão formada para defender a criação de um sindicato único, naquele momento integrada apenas por colegas Oficiais de Controle Externo. Com o Auditório Francisco Juruena lotado, foram ouvidos os representantes das duas comissões e os Auditores Públicos Externos do TCE, soberanamente, decidiram pela criação do Sindicato específico da sua categoria, posição que foi levada e defendida na assembleia final de 31 de julho.



Frederico Westphalen



Passo Fundo



Pelotas



Santa Maria



Santo Ângelo



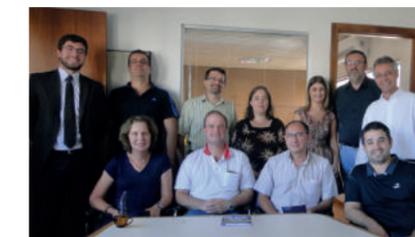
Erechim



Santana do Livramento



Caxias do Sul



Santa Cruz do Sul

Para o presidente do Ceape-Sindicato, venceu a proposta de uma entidade de afirmação dos auditores. “Foram várias as posições surgidas durante a discussão, como a criação de dois sindicatos específicos e até mesmo da criação do sindicato de auditores com possibilidade de, no futuro, também congregarem os oficiais”, observa.

A decisão por um sindicato específico é fortalecida pelas causas prioritárias da nova entidade. “Pensamos que o novo sindicato deveria ser fundado na luta pela Independência da Auditoria como forma de qualificarmos nossa atuação e estruturarmos adequadamente as grandes funções que atuam no Sistema Tribunais de Contas (a de auditoria, a de fiscal da lei e a julgadora). Também deve ter como base a estruturação de uma Carreira Nacional de Auditoria que estabeleça atribuições, garantias e vedações ao seu exercício. Outro

ponto fundamental é a necessidade de mantermos a Campanha Ministro/Conselheiro Cidadão como forma de democratizarmos a ocupação das vagas dos membros da Corte cuja escolha são de responsabilidade do parlamento. E, por fim, deve ser conformada na importância de estruturarmos nossas entidades representativas no arcabouço orgânico/legal do meio sindical brasileiro”, afirma Josué Martins.

A assembleia de criação do CEAPE-Sindicato aprovou ainda o estatuto social da nova entidade e a filiação à Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC) e à União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública.

Também foi eleita a nova diretoria do sindicato, que ficou assim composta: Josué Martins (Presidente); Ricardo Silva de Freitas (Vice-presidente); Ricardo Decesaro da Silva (Administrativo e Financeiro); Romano Scapin (Jurídico); Marco Antonio K. Teixeira (Técnico); Renata Agra Balbueno (Política sindical, imprensa e divulgação); Mark Ramos Kuschick (Integração social, cultural e esportiva); e Jaime Nunes Bezerra (Aposentados, previdência e saúde).

Foram definidos os membros do Conselho Deliberativo: Flávia B. Martins, Jaqueline M. Rovaris, Cesar Luciano Filomena, Claudio Tito Gutierrez, Roberto M Sanhotene, Carlos Armando N. Dias, Márcio Nunes Araújo, Kenman C. Yung, Amauri Perusso (efetivos), Luís Fernando A. de Freitas, Agemir Marcolin Júnior e Débora Brondani da Rocha (suplentes). Para o Conselho Fiscal foram eleitos Harti Nadir Schreiner, Paulo Roberto dos S. Assunção, Flavio Maia (efetivos), Sandra Alves S. e Silva, Everaldo Ranincheski e Gilvane Amorim Oliveira (suplentes).



Josué Martins destacou o processo democrático



Venceu a afirmação dos auditores

Fotos: Assessoria de Imprensa CEAPE-Sindicato.

Controle em Foco abre debates sobre temas de interesse da sociedade

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

Há cinco anos no ar, o programa Controle em Foco, transmitido pela Radioweb do TCE-RS, (agora às quartas-feiras, 11h) destaca o importante trabalho desenvolvido pelos Auditores Públicos Externos e o impacto social das auditorias realizadas.

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

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

Combate à Corrupção - Entrevistado: Celso Antônio Três, procurador da República.

Atualmente integrando o Núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, Celso Três foi um dos responsáveis pela investigação do chamado Caso Banestado, que apurou o envio ilegal de mais de 24 bilhões de dólares para contas do Banestado no exterior, nos anos 90. Mais de 20 anos depois, ele falou sobre o caso das contas secretas abertas pelo HSBC na Suíça. Estima-se a existência de uma lista de contas secretas abertas pelo banco na Suíça, com fundos não declarados, das quais, mais de 8,7 mil pertencem a brasileiros, os quais detêm um montante que, calcula-se, pode chegar perto de 8 bilhões de dólares – cerca de R\$ 32 bilhões.

Gastos com Pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à Atenção Básica de Saúde. Entrevistado: Luis Fernando Doerr, Auditor Público Externo

Bacharel em Ciências Jurídicas pela Unisinos, Doerr é Auditor Público Externo do TCE-RS desde 1994, com



Procurador Celso Três (centro) com os apresentadores do Controle em Foco, Josué Martins (à esq.) e Amauri Perusso (à dir.)

experiência em Auditorias Operacionais na área da Saúde no âmbito do TCE. Ele falou ao Controle em Foco do estudo sobre os limites dos Gastos com Pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à Atenção Básica de Saúde. O estudo revelou, entre outros pontos, o extremo desequilíbrio entre a devolutividade do ICMS (pela União) aos municípios e a iniquidade existente entre eles no que se refere à disponibilidade de recursos para investimento nesta área. Isso porque cidades com perfis econômicos e sociais completamente distintos recebem os mesmos recursos, com responsabilidades bastante distintas.

Dívida Pública - Entrevistado: Plínio de Arruda Sampaio Jr., professor livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp.

Plínio de Arruda Sampaio Jr., mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas e doutor em Economia Aplicada pela mesma Universidade, participou do Seminário Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida Pública com o tema “A Corrupção e o Sistema da Dívida” e apontou relações, contextos e situações a serem enfrentadas com relação à dívida pública que está posta hoje.

Criação do CEAPE-Sindicato - Entrevistados: APes Josué Martins, Ricardo Silva de Freitas, Romano Scapin e Renata Agra Balbueno.

O Controle em Foco abordou a criação do CEAPE-Sindicato, conforme decidiu a categoria, em assembleia realizada no dia 31 de julho de 2015, no auditório Romildo Bolzan, do Tribunal de Contas. A criação do CEAPE-



Luiz Fernando Barbosa, da APERGS, falou sobre o Conselho Superior na PGE-RS

-Sindicato foi o ápice de uma longa jornada de debates que se iniciaram ainda no final de 2014 e ao longo de 2015. A criação, segundo o presidente da entidade, Josué Martins, ocorreu em um momento no qual o CEAPE/TCE-RS alcançou maturidade para se transformar numa entidade formalmente mais robusta.

Conselho Superior do TCE-RS - Entrevistado: Luiz Fernando Barbosa dos Santos, presidente da Associação dos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul (APERGS).

Na entrevista com o presidente da APERGS, o Controle em Foco abordou o papel do procurador do Estado, sua estrutura organizacional, bem como a criação e funcionamento do Conselho Superior da PGE-RS. A ideia do programa foi ouvir entidades, a exemplo de debates com a Adpergs, o Sindicirgs e a AMP-RS, e conhecer práticas que auxiliem na criação do Conselho Superior de Auditoria do TCE. Durante a conversa, o presidente da APERGS também falou sobre ações da associação e sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos procuradores do Estado no RS.



Auditores Externos debateram a criação do Sindicato e os novos desafios

Fotos: CEAPE-Sindicato/ Assessoria de Imprensa

CEAPE - Sindicato lidera Campanha Conselheiro Cidadão TCE-RS

Com a presença de representantes de entidades civis e sindicais, o CEAPE/Sindicato lançou, em março de 2016, a campanha Conselheiro Cidadão TCE-RS, com a divulgação do manifesto em defesa de uma escolha republicana para o Conselho de Contas.

O presidente do CEAPE-Sindicato, Josué Martins, afirma que o objetivo da campanha é chamar a sociedade para participar do processo de escolha do cargo de conselheiro do TCE-RS, agregando transparência e participação cidadã. Ele acrescenta que nos tempos atuais, com marcada concentração financeira, os casos de corrupção devem se acentuar. Isso aumenta a importância dos órgãos que exercem o papel de Con-

trole sobre a Administração Pública. “Nossa campanha objetiva contribuir para a qualificação da escolha do cargo máximo do Tribunal de Contas do RS, um dos órgãos que tem o papel de combater a corrupção e avaliar o resultado das políticas públicas”.

O presidente da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (Fenastc), Amauri Perusso, lembra que o cargo de conselheiro é um cargo público, para o qual o cidadão pode se candidatar. “Os Tribunais de Contas são instituições republicanas. O Brasil ainda não entendeu o papel do controle, porque isso nunca foi explicado”, argumentou. Ele lembrou ainda que no país existem 34 Tribunais de Contas, que consomem R\$ 8,4 bilhões. “Isso não é pouco, precisamos mais efetividade. Precisamos examinar a qualidade do gasto público, mas isso só será possível se mudarmos a forma de escolher os conselheiros”, destacou.



Josué Martins destacou a campanha



Manifesto foi distribuído às entidades



Entidades prestigiaram o evento de lançamento

Fotos: CEAPE-Sindicato/ Assessoria de Imprensa

REQUISITOS CONSTITUCIONAIS EXIGIDOS PARA SER CONSELHEIRO (ART. 73 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

- Entre 35 e 65 anos de idade;
- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública;
- Mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva profissão que exija os conhecimentos mencionados.

ENTIDADES QUE APOIAM A CAMPANHA:

- AAFCEP - Associação de Auditores Fiscais de Controle Externo e Assessores Jurídicos do TCE-PI
- AATCE-GO - Associação dos Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
- AFOCFE - Sindicato dos Técnicos Tributários da Receita Estadual
- AMPCON - Associação Nacional do Ministério Público de Contas
- APROCON CONTÁBIL-RS - Associação de Proteção aos Profissionais Contábeis do RS
- APROJUS/RS - Associação dos Servidores da Procuradoria de Justiça
- ASCONTROL - Associação dos Auditores de Controle Externo do Estado do Espírito Santo
- ASTCE-RJ - Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
- AUDITORES ASSOCIAÇÃO TCE-PE - Associação dos Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- AUDITORES SINDICAL TCE-PE - Sindicato dos Auditores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- AUDIPE-MT - Associação dos Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas MT
- AUD-TCE/SE - Associação dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
- CEJUS/TJ/RS - Centro de Funcionários do Tribunal de Justiça do RS
- CPERS/Sindicato - Sindicato dos Professores e Funcionários de Escola do RS
- CRA-RS - Conselho Regional de Administração do RS
- CRB10 - Conselho Regional de Biblioteconomia
- CREA-RS - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do RS

- CREF2/RS - Conselho Regional de Educação Física da 2ª Região - Porto Alegre
- CREFONO7 - Conselho Regional de Fonoaudiologia do RS
- CRB10 - Conselho Regional de Biblioteconomia da 10ª Região
- CRC-RS - Conselho Regional de Contabilidade do RS
- CRF-RS - Conselho Regional de Farmácia Do Estado do Rio Grande do SUL
- FENASTC - Federação das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil
- OAB-RS - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional RS
- SENGE-RS - Sindicato dos Engenheiros do RS
- SINDCONTAS-PB - Sindicato dos Profissionais de Auditoria do Estado da Paraíba
- SINDICIRGS - Sindicato dos Auditores do Estado do Controle Interno do Rio Grande do Sul
- SINDISPGE - Sindicato dos Servidores da Procuradoria-Geral do Estado do Rs
- SINTERGS-RS - Sindicato dos Técnicos-Científicos do Rio Grande do Sul
- SINDECON/RS - Sindicato dos Economistas do Estado do RS
- SINDSERVTCERJ - Sindicato dos Servidores do TCE-RJ
- SIMPE/RS - Sindicato dos Servidores do Ministério Público do RS
- UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA - Abfir, Abojeris, Adpergs, Abafe, Afisvec, Afocefe, Ajuris, AMP/RS, Apergs, Aprojus, Asdep, Asegergs, Asfocri, Asj, Asofbm, Aspge, Assep, Astc, Ceape, Cefal, Cejus, Fasp, Servipol, Sinapers, Sindifisco-RS, Sindipericias, Sindispge, Sintergs, Ugapoci
- UVERGS - União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

CEAPE-Sindicato discute criação do Conselho Superior para o TCE-RS

CEAPE-Sindicato reuniu representantes da Defensoria, PGE, Auditoria-Geral do Estado, Contadoria e Ministério Público para conhecer o funcionamento dos Conselhos Superiores dessas entidades

Objetivando conhecer as experiências de funcionamento, composição e papel institucional dos Conselhos Superiores que existem nas estruturas do Estado do RS, o CEAPE-Sindicato, com a participação da Fenastc, promoveu em abril encontros com as entidades de representantes dos auditores da CAGE (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado), dos defensores públicos, dos membros da Procuradoria de Justiça e da Procuradoria-Geral do Estado do RS.

A ideia central foi buscar mais subsídios para formulação do Conselho Superior de Auditoria no TCE-RS, um espaço dentro da estrutura da Casa pensado para dar a conformação de uma atuação orgânica para a independência da Função de Auditoria.

Os encontros tiveram como painelistas Felipe Lavarda, presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (Adpergs), Vera Rejane Goulart Gonçalves, presidente do Sindicato dos Auditores do Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul



Vera Gonçalves (Sindicirgs) e Felipe Lavarda (Adpergs) abordaram o papel dos Conselhos

A IDEIA É A CRIAÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA. TRATA-SE DE CRIAR UM ESPAÇO NA ESTRUTURA DO TCE-RS PARA CONFORMAR A ATUAÇÃO ORGÂNICA DA INDEPENDÊNCIA DA FUNÇÃO DE AUDITORIA

(Sindicirgs), e Sérgio Hiane Harris, presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul (AMP/RS). O presidente da Associação dos Procuradores do Rio Grande do Sul (Apergs), Luiz Fernando Barbosa, falou sobre o assunto em entrevista para o programa Controle em Foco.

Segundo o presidente do CEAPE-Sindicato, Josué Martins, “os dirigentes aportaram informações sobre as experiências de funcionamento, dificuldades enfrentadas para a criação, a forma de atuação desses órgãos e sua relação com a independência das respectivas funções”.

DEFENSORIA PÚBLICA

O presidente da Adpergs relatou que o Conselho Superior está previsto desde a criação da Defensoria, em 1994. Segundo Felipe Lavarda, em 2010, houve alterações na legislação e a Lei Estadual nº 13.484 ampliou a composição do Conselho que, até então, era formado pelo defensor-geral, o corregedor, o subdefensor e mais três defensores eleitos pelos colegas mais antigos. Com a mudança, passam a ser seis eleitos pela classe. O presidente da entidade associativa passa a ter assento e voz no Conselho, assim como a Ouvidoria-Geral. Só que estes últimos não têm direito a voto. Só podem votar membros natos e membros eleitos. “É sempre importante o órgão classista ser ouvido”, explicou.



Para Harris (AMP), o conselho deve ser mais democrático, incorporando os promotores

Hoje há percepção de que o Conselho é representante da classe e da administração, então, “é importante afastar o interesse pessoal do administrativo”, esclarece. O Conselho, salientou Felipe, opina em tudo, desde questões de promoção até atribuições dos defensores. Isso porque dos 460 cargos, 370 estão providos, mas suas atribuições não estão definidas por lei. “Às vezes o Judiciário muda competência e precisamos ter flexibilidade para ajustar o nosso trabalho e adequá-lo à realidade mutante”, destaca. Ele defendeu ainda a necessidade de construir o Conselho Nacional da Defensoria Pública, que ajudará na uniformização das políticas e “tira um pouco da pressão sobre o Conselho Estadual em relação a questões locais”.

Felipe lembrou que os conselheiros são eleitos para mandatos de dois anos renováveis por mais dois.

CONTROLADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO

Na Controladoria-Geral do Estado, dos 11 membros do Conselho Superior, sete pertencem à estrutura formal (o contador-geral, três adjuntos e três designados pelo contador-geral do Estado) e quatro membros são eleitos de quatro em quatro anos. “O que se tem visto é que as decisões têm sido tomadas de forma harmoniosa”, avalia Vera Gonçalves, presidente do Sindicirgs. Mas a criação do conselho não foi tão tranquila. Vera lembrou que a ideia nasceu quando há dez anos trabalhava-se na organização das leis orgânicas da Fazenda. “Existia uma lei orgânica única, do cargo do agente fiscal da Fazenda e, em 2010, no RS, houve a divisão deste cargo em três grandes quadros, o que gerou a criação de três leis orgânicas”, observou.

Dentro do arcabouço legal criou-se na estrutura da CAGE, primeiro, o contador e auditor-geral do Estado; segundo, o Conselho Superior; terceiro, órgãos de execução indireta; e, quarto, os auditores do Estado que têm uma condição de órgão. “Isso é uma coisa nova porque as pessoas ainda não têm ideia do que é ser órgão. Ainda não se tem uma ideia clara do que se pode fazer, mas se tem uma ideia de o quanto isso será útil para os auditores no futuro”, observou.

Segundo Vera, a autonomia é uma questão de formação de cada um, porque é preciso ter uma postura autônoma. “Se tu te sentires um pouco constringido, o outro lado se sentirá mais forte. Eu diria que o Conselho Supe-

rior é um instrumento fundamental para os alicerces, para preservar esta autonomia que é tão necessária para todos nós”.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Dando prosseguimento aos debates o CEAPE-Sindicato também promoveu um diálogo com Sérgio Hiane Harris, presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul (AMP-RS), sobre o funcionamento do Conselho Superior neste órgão. O MP é organizado como classe entre promotores e procuradores. A composição do Conselho Superior é composta somente por procuradores, ou seja, quem está na base está impedido de ser escolhido. “Esse é o nosso desafio para o futuro”, adiantou. “Nós elegemos o procurador-geral do MP e pode ser um promotor. Não faz sentido os promotores não serem elegíveis ao CS.”

O Conselho Superior do Ministério Público é composto de 11 membros. Dois natos, o procurador-geral de Justiça (chefe da instituição) e o

corregedor-geral do MP, e mais nove membros eleitos. Nos anos ímpares, se faz uma eleição, os procuradores concorrem, e os cinco primeiros mais votados serão os titulares e, do seis ao dez, ficam como suplentes. Os outros quatro titulares são eleitos pelo Colégio de Procuradores nos anos pares. As votações no Conselho Superior, em caso de empate, têm o voto de minerva do procurador-geral. O Conselho é independente, não está abaixo nem acima do procurador-geral de Justiça. Ele tem as suas atribuições em lei. Um não avança no poder do outro. Em algumas atribuições vão disputar voto a voto. “E não são raras as vezes em que o procurador-geral de Justiça é vencido em votações”, explicou.

O exemplo foi citado para assinalar que o Conselho Superior em nenhum momento interfere na atividade-fim do promotor. “Aqui eu acho que há uma grande diferença do que vocês (Auditores) imaginam e para que desejam criar o seu conselho superior”, salientou. O Conselho Superior do MP analisa, por exemplo, a inamovibilidade e o vitaliciamento. Os promotores de justiça têm inamovibilidade, a não ser por três possibilidades: remoção voluntária, promoção ou compulsória. O promotor de Justiça só alcança a vitaliciedade após dois anos de estágio probatório. “E quem decide, por essa conquista, é o CS do MP”, assinalou.

Os Procedimentos Administrativos Disciplinares (PADs) também são julgados pelo Conselho. A Corregedoria instrui o processo e opina, mas quem julga é o CS. “As decisões do CS do MP não morrem ali. Pode-se recorrer para o órgão especial do Colégio de Procuradores”, observou. Finalizando, o presidente da AMP destacou que “nosso Conselho não está voltado para proteger a atividade-fim, porque essa questão já está protegida por lei”.



Luiz Fernando Barbosa abordou o Conselho da PGE no programa Controle em Foco

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Conselho Superior da Procuradoria é responsável por fazer a eleição do corregedor da Casa, analisar promoções e remoções de colegas, analisar pareceres disciplinares em relação aos procuradores e analisar e examinar a juridicidade de pareceres emitidos pela PGE, entre outras funções.

Luiz Fernando Barbosa dos Santos, presidente da APERGS, afirma que o Conselho é muito atuante e ouvido. “É uma tradição da PGE que assuntos polêmicos e difíceis sejam encaminhados para o Conselho. Já se debateram no Conselho questões sobre assédio moral, sexual, sobre contratações, licitações.”

Fazem parte do Conselho Superior, que se reúne todas as quintas-feiras, o procurador-geral do Estado e seus três adjuntos (o administrativo e o institucional têm direito a assento e voz, mas não ao voto, e o jurídico tem direito a voz e voto). O corregedor-geral e mais quinze procuradores também compõem o Conselho sendo que, desses quinze, seis são de livre escolha do procurador-geral e os outros nove são eleitos pela classe. Três representantes são do Interior e seis da Capital.

O procurador-geral é nomeado pelo governador. Uma das demandas da APERGS é que a escolha seja pela classe em votação. Outra demanda da associação diz respeito a uma vaga no Conselho Superior com direito a voz.

NOTAS

Os debates podem ser acessados no site do CEAPE-Sindicato, nos links:

Debate 1 (Adpergs e Sindicirgs):

P1 - <https://www.youtube.com/watch?v=7ypFMB6Qz4M>

P2 - <https://www.youtube.com/watch?v=2Wx8IAHdjGU>

Debate 2 (AMP/RS):

<https://www.youtube.com/watch?v=ECMZpHzluSg>

A entrevista de Luiz Fernando Barbosa (APERGS) pode ser acessada em <http://www.ceapetce.org.br/midias/audios/11-05-2016-entrevista-com-luiz-fernando-barbosa-sobre-cria%C3%A7%C3%A3o-do-conselho>



Auditores Externos presentes aos encontros debateram a formação do CS no TCE-RS

Romano Scapin - Auditor Público Externo do TCE-RS

A Independência da Função de Auditoria e a necessidade de um Conselho Superior de Auditoria

A independência orgânica dos Auditores será adequadamente concretizada por meio da instituição e eleição do Conselho Superior de Auditoria



Na atual estruturação dos Tribunais de Contas brasileiros, é notória a identificação de três grandes funções que, na prática, desempenham atividades indispensáveis e complementares para o exercício pleno do controle externo no país. Por se qualificarem com características próprias e específicas, cada uma de tais funções merece classificação e reconhecimento distintos: os Ministros/Conselheiros e seus Substitutos desempenham a função decisória no Tribunal de Contas (funções julgadora e parecerista); os Procuradores de Contas (do MPC) exercem a função de fiscalização da legislação e do processo relacionados aos Tribunais de Contas (função de custos legis); por fim, os Auditores Externos exercem a função de Auditoria governamental sobre os atos da administração pública (função Auditorial).

A mesma conclusão, reconhecendo as três funções-pilares nas Cortes de Contas brasileiras, também decorre de análise do plano teórico-normativo nacional, em consequência de atenta leitura a dispositivos da Constituição da República, nada mais, nada menos do que o vértice máximo do sistema normativo estatal.

AS TRÊS GRANDES FUNÇÕES PRESENTES NOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PLANO CONSTITUCIONAL

Com efeito, na parte em que o constituinte dedicou-se ao Tribunal de Contas, percebe-se expressa menção às atividades realizadas por todas as três funções antes citadas. De fato, é certo que, explicitamente, apenas as carreiras que exercem as funções de julgamento/parecerista (Ministros e Conselheiros) e de custos legis (membros do Ministério Público) estão previstas no texto constitucional; nada obstante, igualmente é certo que, implicitamente, há referência à terceira função no texto constitucional.

Ora, ao haver previsão, na Carta Magna brasileira, de que compete ao Tribunal de Contas realizar “inspeções e Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades”, não há dúvidas de que está referindo a necessidade de que as Cortes de Contas possuam, a fim de cumprir seu mister constitucional, agentes públicos capacitados e voltados para a realização de inspeções e auditorias, atividades que, como se sabe, não pertencem ao conjunto de atribuições das outras duas funções integrantes dos Tribunais de Contas. São os representantes da outra função citada, os Auditores Externos, que as exercem.

Ainda no plano teórico, outra concepção que corrobora a linha de raciocínio aqui exposta é a teoria da *processualidade ampla*, a qual sustenta que toda atuação estatal deve ocorrer por meio de processo adequado aos fins que se propõe e deve observar os respectivos preceitos constitucionais. No caso do Tribunal de Contas, o processo de contas deve seguir essa lógica: o processo deve estar adequadamente estruturado, com procedimentos racionalmente previstos, sempre respeitando as ga-

rantias processuais exigidas.

Nesse contexto, não se pode permitir que fases/etapas necessariamente distintas e independentes sejam de responsabilidade da mesma função. Para exemplificar, ressalta-se que essa é a lógica adotada nos processos que tramitam no Poder Judiciário, objetivando que os magistrados sejam imparciais em seus julgamentos. Pelo conhecido *princípio da demanda*, não se autoriza aos magistrados que deflagrem o processo judicial. Pois bem, considerando o caráter judicialmente conferido pelo constituinte aos Tribunais de Contas, é imperioso que a mesma lógica, por analogia, seja aplicada aos magistrados das Cortes de Contas. Isso significa dizer que os Ministros/Conselheiros não devem participar de outras fases do processo de contas que não a de julgamento/emissão de parecer. As funções que devem deflagrar o processo de contas são a de Auditoria e a do Ministério Público de Contas.

A DEFESA DA INDEPENDÊNCIA DA FUNÇÃO DE AUDITORIA

Neste cenário de evidente reconhecimento de três grandes funções nos Tribunais de Contas, outros dois passos, intrinsecamente interligados, devem ser efetivados no âmbito da função de Auditoria Pública: a independência da função de Auditoria e a criação do Conselho Superior de Auditoria.

Para entender essa relação e a linha de raciocínio que a fundamenta, faz-se necessário o esclarecimento de alguns pontos importantes. O primeiro diz respeito ao conceito de independência funcional no âmbito do controle externo. Considerando que são três funções estatais que coexistem dentro da Instituição (a qual, aliás, vale lembrar, é reconhecida-

mente independente e autônoma), o conceito de independência funcional, no contexto dos Tribunais de Contas, deve ser dividido em duas concepções: a independência-técnica (individual) e independência-orgânica (coletiva).

E qual seria a Independência da Função de Auditoria pretendida? A independência que os Auditores Externos buscam é a integralidade da independência funcional, ou seja, a individual e a coletiva.

Quanto à primeira forma de independência funcional, é despicando gastar muitas linhas para explicá-la, pois consabido é que se trata da independência dos profissionais para realizarem seu trabalho, isto é, sem interferência de elementos Externos que possam modificar, indevidamente, seu convencimento técnico-pessoal.

A INDEPENDÊNCIA ORGÂNICA DA FUNÇÃO DE AUDITORIA

A segunda forma de independência revela-se por meio de prerrogativa conferida ao conjunto de Auditores de cada Tribunal de Contas para, enquanto corpo orgânico, decidirem os aspectos formais (como), temporais (quando) e materiais (o quê) relativos à execução das Auditorias Governamentais, bem como os limites da independência individual.

Nesse contexto, a independência orgânica dos Auditores será adequadamente concretizada por meio da instituição e eleição do Conselho Superior de Auditoria, órgão consultivo e deliberativo, composto somente por Auditores Públicos, que será responsável por definir as concepções e posições da Função de Auditoria sobre aspectos pertinentes à Auditoria Governamental, a fim de dialogar com a sociedade e as outras duas grandes funções que compõem os Tribunais de Contas a respeito das definições tomadas.

Nesse ponto, cumpre destacar a necessidade de que a forma de escolha dos componentes do Conselho ocorra, ao menos majoritariamente, pela via da eleição – e não pela simples nomeação – a ser realizada pelos Auditores de Controle Externo. Tal medida representará o justo equilíbrio entre a faceta democrática das Cortes de Contas, concretizada pela votação, e sua faceta técnica, uma vez que recairá sobre os Auditores Externos, profissionais técnicos legitimamente responsáveis pela execução das Auditorias Governamentais, a capacidade ativa e passiva no pleito.

Portanto, a instituição do Conselho Superior de Auditoria em cada um dos 34 Tribunais de Contas do país será o caminho para concretização da Independência plena da Função de Auditoria pretendida. Por meio da in-

dependência orgânica dos Auditores de Controle Externo, somada à independência individual de cada membro da categoria, finalmente haverá o reconhecimento da função de Auditoria Pública como independente, que deverá ser de atribuição exclusiva de servidores públicos efetivos e capacitados para o exercício das atividades de Auditoria Governamental as quais, além de representarem função típica de Estado, também configuram o exercício do controle externo.

UMA PROPOSTA DE CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA

Nesse ponto, entende-se relevante reiterar proposta concreta de formulação do Conselho Superior, conforme já apresentado na edição anterior desta revista.

Cabe ressaltar que a concepção do Conselho parte da premissa de que a independência dos Auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da Auditoria Governamental.

Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o Estado, a Auditoria Pública de Controle Externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre na Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Lei Complementar Estadual nº 13.451/2010), na Defensoria Pública (Lei Complementar Estadual nº 9.230/1991), na Procuradoria Geral do Estado (Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002) e no Ministério Público no Estado do RS (Resolução nº 07/2008 - CSMP).

Para isso, torna-se necessária a criação de um Conselho Superior de Auditoria, composto por membros majoritariamente eleitos, acompa-

nhada da escolha, também pelos seus pares, do diretor da Área de Auditoria Externa. Em essência, as matérias que dizem respeito à função de Auditoria devem ser deliberadas e decididas por um conjunto de Auditores com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função.

Entre as possíveis competências desse Conselho Superior, elencam-se, exemplificadamente, as seguintes:

- I. estabelecer as diretrizes e aprovar o planejamento e a execução das atividades de controle externo do Tribunal de Contas;
- II. examinar matérias complexas, com divergência de opinião entre os Auditores ou entre estes e os julgamentos dos Conselheiros, com vistas a manter a unidade de atuação técnica dos Auditores;
- III. aprovar as diretrizes relativas a processos e atos em sua esfera de competência e promover o controle de seus fluxos;
- IV. definir, em estreita colaboração com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, as atividades de educação oferecidas à área de Auditoria de controle externo;
- V. manifestar-se sobre a concessão de licença para qualificação profissional;
- VI. manifestar-se sobre o exercício de Auditores de controle externo em funções externas, cedidos a outros órgãos;
- VII. pronunciar-se nos processos administrativo-disciplinares em que Auditores de controle externo, no exercício de suas funções, figurem como indiciados, após o relatório e antes do julgamento;
- VIII. aprovar provimentos elaborados pelo diretor de Auditoria visando à simplificação e ao aprimoramento dos serviços da direção de Auditoria;
- IX. manifestar-se sobre alterações estruturais a serem efetuadas no âmbito da direção de Auditoria;
- X. propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nas atribuições e garantias para o exercício da função de Auditoria externa;
- XI. propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nos quantitativos dos cargos e nas lotações de Auditores e demais servidores lotados na direção de Auditoria.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta à categoria. Pelo contrário, há, inclusive, permissivo constitucional no âmbito do Estado: a Constituição do Rio Grande do Sul prevê, em seu art. 75, que “a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas, po-

dendo constituir câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização de seus trabalhos”.

Tal dispositivo deixa clara a possibilidade de a Auditoria Pública do Controle Externo ser criada como uma estrutura no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com independência funcional, para o exercício da função de Auditoria Governamental.

PARA QUE SERVE A INDEPENDÊNCIA DA FUNÇÃO DE AUDITORIA ALMEJADA?

Antes e acima de qualquer outro objetivo, a independência da função de Auditoria servirá à sociedade, que contará com um controle externo cuja estruturação e exercício estarão mais adequados para atingir sua finalidade.

A independência pretendida possibilitará a emancipação de 17 mil Auditores treinados, qualificados e com experiência para execução de atividades de Auditoria Governamental, situação que permitirá que os agen-

tes públicos mais apropriados – já que possuem maior expertise – possam definir, por decisão própria e técnica, os melhores caminhos de Auditoria e inspeção que resultarão em maior efetividade na atuação do controle externo.

Além disso, possibilitará estruturar melhor as demais carreiras de servidores efetivos que atuam nos Tribunais, uma vez que ajusta uma forma de atuação condizente com o conteúdo das funções que compõem a ossatura das Cortes de Contas.

Com isso, as ferramentas de combate à corrupção e à má gestão, no âmbito dos Tribunais de Contas, atuarão de forma virtuosa e poderão atender melhor aos anseios da sociedade brasileira.



Está aberto o debate Nacional

A eleição do Diretor de Controle e Fiscalização e a formação do Conselho Superior de Auditoria representarão a afirmação dos trabalhadores dos 34 Tribunais de Contas Brasileiros. Mudanças profundas para aproximar o controle externo da sociedade.

A efetividade e a transparência do controle permitirão o combate à corrupção!

Amauri Perusso, Presidente FENASTC

Acesse fenastc.org.br

Nildo Ouriques - Professor do Departamento de Economia e Relações

Internacionais e Presidente do Instituto de Estudos Latino-Americanos da UFSC

A república rentista

Os banqueiros sabem acumular riqueza e poder em tempos de inflação elevada e comandam a orquestra nas épocas de baixa inflação



O orgulho burguês no Brasil assume formas mais modestas a cada dia. No passado recente, os economistas afirmavam os resultados da industrialização e com orgulho indisfarçável diziam que o país possuía o maior grau relativo de desenvolvimento capitalista na periferia latino-americana. Os mais desinibidos recordavam inclusive a “época de ouro” do desenvolvimentismo nacional. Naqueles tempos, os economistas gostavam de dizer que a indústria representava 25% do Produto (PIB). Atualmente, esta cifra não passa de 10%. Em consequência, agora lamentam a “desindustrialização”.

Há, de fato, algo novo após o Plano Real (1994). A inflação, astutamente considerada pela burguesia o pior inimigo dos trabalhadores, cedeu. As razões foram muitas, mas o controle inflacionário deve-se em larga medida a elevadíssima taxa de juros e ao superendividamento estatal. Em perspectiva, podemos observar com certa clareza que o desenvolvimento capitalista assumiu um caráter rentístico inédito. Antes de 1994, as formas de acumulação de caráter fictício existiam e eram bastante suculentas. O sistema bancário, por exemplo, cresceu com elevadas taxas de inflação, esta modalidade eficaz de extrair uma massa de mais valia dos trabalhadores. Agora, podemos ver também que a moda-

lidade de estabilização inflacionária pode também representar eficaz meio de extrair uma quota adicional de exploração dos trabalhadores produtivos. Enfim, os banqueiros sabem acumular riqueza e poder nos tempos de inflação elevada e comandam a orquestra nas épocas de baixa inflação.

A dívida estatal – externa e, principalmente, a interna – é na atualidade um meio mais eficaz de acumular riqueza. Sua existência e mecanismos de reprodução garantiram, ademais, confortável pacto de classe entre as distintas frações do capital. No limite, foi possível mesmo assegurar posições subalternas para as classes populares – via programas sociais ou fundos de pensão – mas como qualquer um pode ver, a festa acabou. O rentismo impôs seu limite de maneira implacável ao antigo pacto de classe iniciado em 1994 e reforçado em 2003 com a vitória de Lula nas eleições presidenciais.

O desenvolvimento capitalista brasileiro acumula com a expansão da renda da terra, a superexploração da força de trabalho, os superlucros comerciais e todas as formas de rentismo possível. Este movimento reduziu a importância da burguesia industrial que cada dia assume feições de uma burguesia compradora. É uma sorte de burguesia cuja expressão mais acabada emergiu no México com a indústria maquiladora, com grau de integração ao mercado nacional não superior a 4%, ou seja, a arrasadora maioria das peças eram importadas e somente montadas em território mexicano para posterior exportação aos Estados Unidos. O caráter de lumpem-burguesia é inocultável: a FIESP tem como dirigente máximo um sujeito “sem indústria”. Mais importante ainda, a entidade apoia a linha de tucanos como José Serra para quem não há alternativa ao Brasil senão uma integração ainda mais estreita com os Estados Unidos. A retórica seguirá consolidando a ideia de que a “integração latino-americana” não produziu efeitos positivos, ocultando, obviamente, o fato de que 13 entre 15 maiores exportadores do Brasil para

a Argentina (para dar apenas um exemplo) são empresas multinacionais. Macri abriu novo capítulo de endividamento na Argentina e, em consequência, as compras de carros produzidos no Brasil aumentaram em quase 35%! Ainda assim, a retórica da lumpem-burguesia e de seus políticos medíocres seguirá sendo “antibolivariana” por razões ideológicas.

Ora, o aprofundamento da dependência é consequência necessária da opção preferencial pelos Estados Unidos, conduzida por José Serra no governo de Temer, o ilegítimo. A devastação industrial será ainda maior, o pagamento de royalties crescerá ainda mais e, não resta dúvida, a dívida estatal seguirá crescente *pari passu* com a perenização do ajuste sobre o gasto social e o investimento público. A burguesia industrial – que tantas ilusões despertou no passado – exibirá com mais força seu caráter lumpem-burguês. Eis a razão pela qual o rentismo assumiu o comando da economia e impôs ao Estado a ideologia da austeridade fiscal que, na prática, seguirá sendo basicamente a redução de programas sociais historicamente minúsculos do petismo e permanente assalto ao Estado por parte das frações burguesas (capital comercial, industrial, bancário, agrário) sob variadas formas.

Neste contexto, o governo de Temer não somente é ilegítimo. É também um governo que aprofundará o programa de austeridade e recessivo de Dilma. Portanto, é um governo que, pelo caráter ilegítimo e apegado a perenização da austeridade sobre o povo, precisa ser derrubado. Mais do que “Fora Temer”, as lutas sociais precisam bradar o “Abaixo Temer”. O petismo não poderá fazê-lo, pois já ensaia “Lula 2018”, caso o ex-presidente não termine na cadeia ou impedido pelos tribunais de disputar a presidência. O PT seguirá sendo um partido da ordem e, ao que tudo indica, incapaz de “refundar-se” como ingenuamente alguns pretendem.

A supremacia do rentismo em suas variadas formas não somente elucida o caráter lumpem da burguesia, mas evidencia que nestas circunstâncias as formas de luta assumem também um caráter em aparência “excepcional”. Em consequência, podemos observar que mais do que uma aventura, a burguesia, premida pela crise e por esta transformação de caráter estrutural, avançou na destituição da presidente Dilma ainda sem respeito à lei. As formas jurídicas são irrelevantes e, a despeito da composição do parlamento, o decisivo é entender que a atuação “ridícula” ou “patética” das declarações de voto dos deputados

na votação do impeachment permitiu, na verdade, abrir as portas para avançar no assalto ao Estado e também na superexploração da força de trabalho.

Portanto, as condições sociais exigem a renovação da práxis política de movimentos sociais e da esquerda. A república rentista não corresponde apenas a uma fase do ciclo do capital, supostamente hegemônico pela fração financeira que, poderia, em pouco tempo, dar lugar a nova expansão comandada pelo capital produtivo (nacional e estrangeiro). Há uma mudança estrutural em curso no capitalismo periférico cuja dinâmica está assegurada pelo caráter rentístico do processo de acumulação, em plena correspondência com formas aparentemente degradadas de atuação política. A coroação deste processo assumirá no Brasil a forma de estreitamento de laços comerciais com os Estados Unidos, que orientarão a ação do governo Temer. É inútil saber se o país assassinará um tratado de livre comércio tal como Colômbia, México, Chile e Peru o fizeram. A política comercial se orientará em relação aos Estados Unidos em função da força do latifúndio que, em última instância, é a fração do capital que garante o superávit comercial em larga medida e que também necessita assumir a política comercial estadunidense como ponto de sua própria estratégia. Tal como ocorreu nos demais países latino-americanos, a burguesia industrial perderá ainda mais protagonismo na luta de classes. A república rentista exige o fim das ilusões políticas. Aproxima-se, também no Brasil, um tempo conturbado em que os trabalhadores somente poderão contar com sua própria força.

Antonio Corrêa de Lacerda - Professor-doutor da PUC-SP e consultor

Câmbio, ajuste externo e reindustrialização

O Brasil é o único país do G-20 que tem expressiva demanda reprimida na infraestrutura. Há outras oportunidades no agronegócio, na indústria e nos serviços



O ajuste das contas externas brasileiras se mostra como um dos poucos indicadores positivos da economia. Raras vezes na história econômica mundial observou-se uma reversão tão rápida e significativa como a que ocorre no balanço de pagamentos brasileiro. Depois de um contínuo crescimento até 2014, o déficit em transações correntes, que basicamente inclui os resultados da balança comercial e de serviços e rendas, ora apresenta forte reversão. Em 2015 o déficit foi de US\$ 58,9 bi, depois de ter atingido o pico de US\$ 104 bilhões, em 2014. Se considerarmos o resultado acumulado nos dois primeiros meses de 2016, a revolução é ainda mais expressiva, de US\$ 19,3 bi no ano passado para US\$ 6,7 neste ano. No acumulado deste ano, o déficit deve ser reduzido a cerca de US\$ 25 bilhões e atingir o equilíbrio em 2017.

Dois fatores principais têm sido responsáveis pelo ajuste externo em curso. O primeiro é a recessão econômica, o segundo é a desvalorização do real. A queda do Produto Interno Bruto (PIB) de 3,8% em 2015, e que pode aprofundar-se no ano em curso, tem implicado uma queda no nível de importações. A desvalorização do real, que produz efeitos na balança comercial, encarecendo e desestimulando as importações e, por outro lado, incentivando as exportações, também tem impactos

sobre a balança de serviços e rendas, com a diminuição do déficit em viagens internacionais, decorrente da queda dos gastos de brasileiros no exterior, assim como o aumento das receitas com turismo de estrangeiros no Brasil.

Sob o ponto de vista do financiamento do déficit, os investimentos diretos no País, que representam as inversões realizadas por empresas em novos projetos ou aquisição de empresas existentes, atingiram US\$ 75 bilhões em 2015. Nos dois primeiros meses de 2016, atingiram US\$ 11,4 bilhões, com um acréscimo de 28 % relativamente ao mesmo período do ano passado, o que denota contínua confiança no futuro da nossa economia. Ainda considerando indicadores mais gerais, contamos com um nível confortável de reservas da ordem de US\$ 370 bilhões, enquanto que a dívida externa total é relativamente estável em US\$ 331 bilhões.

No entanto, a despeito dos aspectos positivos elencados, sob o ponto de vista estrutural, é fundamental solidificar a posição do balanço de pagamento brasileiro, algo que não está desvinculado do modelo de desenvolvimento. Também é importante torná-lo mais independente da conjuntura. É preciso garantir condições para a melhora do desempenho exportador, não só quantitativa, mas qualitativamente.

A queda dos preços das commodities exportáveis pelo Brasil jogou luz sobre o problema da excessiva dependência da exportação destes produtos. Depois de um longo período de crescimento e de preços elevados, as commodities exportáveis pelo Brasil experimentam, desde o final de 2014, uma expressiva queda. A má experiência vivenciada pelo Brasil e outros países que se tornaram excessivamente dependentes da produção e exportação de produtos básicos denota a importância da diversificação e aprimoramento da produção.

Poucos países podem contar com a diversidade brasileira, sendo competitivo no complexo agropecuário-mineral e em segmentos da indústria e de serviços especializados. Daí a importância de manter nossas vantagens competitivas e criar outras. A nossa experiência passada recente já demonstrou que os efeitos da doença holandesa e a elevada taxa de juros valorizaram artificialmente o real e inviabilizaram a produção e a exportação industrial.

O ajuste cambial em curso com a desvalorização cambial traz seus impactos no balanço de pagamentos, como demonstrado. É importante não cair no caminho fácil da revalorização do real visando obter resultados rápidos, porém fugazes no controle da inflação. Temos que, por outro lado, criar as condições para reduzir o custo do capital, do crédito e do financiamento para propiciar condições mais isonômicas ao produtor local e fomentar a reindustrialização.

Embora a atual crise política gere incerteza quanto ao futuro, também impactando negativamente as decisões, levando ao adiamento ou mesmo cancelamento de investimentos,

há um enorme potencial futuro a ser explorado. No curto prazo, no entanto, como todos os fatores adversos continuam presentes no cenário político-econômico, nada nos faz crer que o quadro possa se alterar e teremos uma nova retração expressiva nos investimentos este ano.

Mas, por outro lado, nada indica que estejamos fadados a uma crise interminável. Há aspectos relevantes a serem considerados. O Brasil é o único país do G-20 que tem uma expressiva demanda ainda reprimida na infraestrutura por exemplo. Há muitas outras oportunidades no agronegócio, na indústria e nos serviços.

Isso talvez explique a atratividade da economia brasileira para investimentos do exterior. Só de investimentos diretos estrangeiros houve ingressos de US\$ 75 bilhões no acumulado de 2015, colocando-nos entre os sete países que mais receberam essa modalidade de capitais, que incluem as fusões e aquisições e ainda os empréstimos intercompanhia.

Recente estudo divulgado pela fDi Intelligence, divisão de dados do Financial Times, indica que o Brasil recebeu US\$ 17,3 bilhões, com 268 novos projetos, somente superado pela Índia, China, Indonésia e México no ano que passou (Valor Econômico, 22.4.2016, p. A7). Ao contrário do dado anterior, que inclui as transferências patrimoniais e os empréstimos, este dado só considera os investimentos novos. Ou seja, apesar da crise, muitas empresas estrangeiras se interessaram em investir no Brasil, certamente considerando o potencial de mercado e de crescimento futuro.

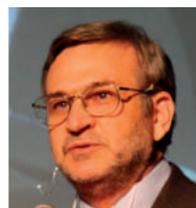
No âmbito federal, há um montante mapeado de projetos da ordem de R\$ 200 bilhões em infraestrutura, envolvendo estradas, ferrovias, portos, aeroportos. São oportunidades que, no entanto, não devem se desenvolver no curto prazo. Além do aspecto da elevada taxa de juros, prevalecem outros de incerteza, como a questão do licenciamento ambiental, que é bastante demorada, além de entraves burocráticos e administrativos.

Portanto, a criação de um ambiente favorável aos investimentos, com a resolução ou minimização de todos os aspectos político-econômicos apontados, se apresenta como fator potencial para transformar em oportunidade o que muitas vezes é visto apenas como problema, especialmente no que se refere aos gargalos de infraestrutura e de logística.

João Pedro Casarotto - Auditor Fiscal do RS, aposentado. Membro da FEBRAFITE – Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, Ex-Presidente da AFISVEC, Fundador do SINDIFISCO-RS

Investe POA - A pretensa sociedade de economia mista

Autoridades da Capital, ao editarem esta lei, foram induzidas ao erro pela visão mercantilista que contamina importantes setores da administração estatal brasileira



Se qualquer suporte na legislação pátria, na doutrina e na jurisprudência, a Lei nº 11.991/15 autorizou a criação da Empresa de Gestão de Ativos do Município de Porto Alegre S.A. - Investe POA.

Esta empresa - que poderá ter pessoas físicas como sócias com até 49,99% das ações com direito a voto - tem atribuições tão amplas que poderá se transformar em um Poder Executivo Municipal paralelo.

Por meio de um mandato pleni-potenciário conferido aos três membros do conselho de administração, a sociedade poderá, entre outras atividades, 1) assumir funções e responsabilidades da administração direta e indireta; 2) explorar todos os bens imóveis e móveis do Município; 3) prestar garantias, reais e fidejussórias; 4) apoiar operações comerciais; 5) receber o fluxo do Fundo de Participação dos Municípios; 6) emitir títulos; e 7) atuar nas áreas de diversas secretarias municipais.

A lei criadora da Investe POA é inválida, pois 1) autoriza, de forma inconstitucional, a criação de subsidiárias, que, por sua vez, poderão se associar e participar de outras sociedades; 2) nenhum dos oito itens do objeto social se enquadra nas condições estabelecidas pelo artigo 173, da Constituição Federal;

3) permite operar no mercado de capitais e/ou financeiro, inclusive emitindo debêntures, o que afronta as Leis Complementares Federais nºs 101/2000 e 148/2014; 4) desrespeita o disposto na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre sobre a alienação de bens móveis e imóveis; 5) permite a transferência do sigilo fiscal e tributário dos contribuintes; 6) permite a formação de um quadro de funcionários, sem qualquer tipo de limitação; e 7) autoriza ilimitados aumentos do capital social, o que expõe perigosamente todo o patrimônio e as finanças do Município.

O fato de estas sociedades estarem sujeitas aos direitos público e privado, bem como o fato de ainda não existir uma lei geral das sociedades de economia mista, não significa que elas estejam em um limbo jurídico que lhes dá permissão para atuar segundo o entendimento dos seus circunstanciais agentes políticos instituidores e administradores.

Com base na Lei das S/A, a Investe POA 1) poderá não se sujeitar integralmente à Lei do Acesso à Informação, sob a alegação de atuar em área concorrencial - como é o caso da emissão de debêntures - e de ter a obrigação legal de proteger os interesses dos acionistas minoritários; e 2) poderá celebrar contrato transferindo, até por várias décadas, a gestão da sociedade para eventual acionista minoritário estratégico, com a justificativa de o município não possuir a experiência necessária para gerir a empresa.

Na criação, foi citada como exemplo a congênere de Belo Horizonte que vendeu títulos a restritos investidores que recebem correção monetária e, sobre esta, juros de 11% a.a. - fórmula que em 2015 resultou em mais de 23% de remuneração - o que dobra o capital em pouco mais de três anos.

Além de altas remunerações, este tipo de operação

impõe diversas despesas, como impostos federais e contratação de empresa de "rating", de bancos e de distribuidoras de valores, que cobram as mais variadas taxas, comissões, assessorias e prêmios. Após todos estes custos mais os de funcionamento da empresa, a bagatela que resta dos títulos vendidos é consumida em pouco tempo.

Aliás, em todo o Brasil estão sendo criadas ou reativadas sociedades de economia mista que objetivam - apesar da vedação do art. 11, da Lei Complementar Federal nº 148/14 - o lançamento de debêntures no mercado financeiro e a gestão de ativos estatais (imóveis e móveis).

O artigo 173, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), estabelece que, ressalvados os casos previstos na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Assim, sempre que o ente federado, utilizando-se desta exceção constitucional, pretender exercer alguma atividade econômica ele precisará comprovar a existência de uma destas duas exigências.

Na primeira, o Estado poderá exercer a atividade econômica desde que isto seja um imperativo de segurança nacional, isto é, não pode ser um mero motivo, mas um motivo imperioso, impostergável, indeclinável e inarredável.

Na segunda, o Estado poderá exercer a atividade econômica desde que seja para atender relevante interesse coletivo, portanto aqui também não é um mero motivo, mas um motivo que tenha relevância, que seja destacável e imprescindível.

Um relevante interesse coletivo não pode ser confundido com o in-

teresse de um eventual governante nem com o interesse de uma evanescente base parlamentar, que nada mais é do que um mecanismo legislativo que reúne um forte grupo de parlamentares que proporcionaria a dita "governabilidade".

Aliás, este mecanismo gera um astucioso dualismo maniqueísta na casa legislativa - base aliada e oposição - para falaciosamente criar apenas duas bandas diametralmente opostas onde uma - a do bem - defende a governabilidade e o éden administrativo e a outra - a do mal - defende a ingovernabilidade e o manicômio administrativo.

Mesmo que consideremos ser o interesse coletivo algo subjetivo, pois dependeria da ideologia de cada um, cabe uma pergunta: como pode haver interesse coletivo na emissão de títulos da dívida pública que está proibida por lei complementar federal?

Por outro lado, este tipo de sociedade sempre possibilita a ocorrência de disputas como aquela em que o acionista minoritário entende lhe ser devido compensação por lucros que deixaram de ocorrer em função de eventual política adotada pela empresa alegando que esta política não visou ao interesse público, mas tão somente o interesse político-partidário e/ou o interesse pessoal do circunstancial governante.

Da mesma forma, qualquer ato praticado pela sociedade de economia mista que for considerado como tendo sido realizado com abuso de poder de acionista controlador, o ente federado poderá vir a ser responsabilizado, o que, mais cedo ou mais tarde, recairá sobre todos os contribuintes.

A Lei nº 11.991/15 - que examinei no estudo "As Invalidezes Jurídica e Social das Sociedades de Economia Mista Gestoras de Ativos Estatais" - oferece motivos suficientes para o impedimento do prefeito, do vice-prefeito e de todos os vereadores que votaram favoravelmente à criação desta empresa.

Certamente, as autoridades municipais de Porto Alegre ao editarem esta lei foram, e continuam sendo, induzidas ao erro pela visão mercantilista que contamina importantes setores da administração estatal brasileira e por péssimos mascates financeiros que vendem ilusórias felicidades.

Por ofender a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, a cautela e o bom senso a Lei nº 11.991/15 precisa ter a sua invalidez declarada pelo Poder Judiciário ou ser revogada pelas autoridades municipais.

Maria Lucia Fattorelli - Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

Armadilhas no PLP 257: ataque aos servidores e benesses para bancos

Depois de pagar mais de duas vezes o total refinanciado de suas dívidas, os estados ainda devem cerca de 5 vezes o valor inicial, ou até mais

O PLP 257/2016, de iniciativa do governo federal, representa intenso ataque à estrutura de Estado: impõe rigoroso ajuste fiscal que inclui exigência de privatizações, reforma da previdência nos estados, aumento da contribuição dos servidores, congelamento de salários, demissão voluntária de servidores e corte de dezenas de direitos sociais.

Visando contar com o apoio de entes federados para a rápida aprovação desse indesejável ato, o governo federal incluiu no projeto um alívio para os atuais governadores por meio de aparente desconto no pagamento das prestações da dívida do estado para com a União. Na prática não passa de alongamento extremamente oneroso, condicionado à assinatura de aditivo contratual.

Cabe ressaltar que as dívidas dos estados têm sido alvo de denúncias por parte da Auditoria Cidadã da Dívida desde a realização da CPI em 2010 e, se fossem submetidas a uma auditoria, estariam fadadas a anulação.

O PLP 257 evidencia o sacrifício imposto aos trabalhadores e à sociedade, que se verá privada de diversos serviços públicos para servir ao pagamento de uma dívida eivada de nulidades desde a sua origem.

À época do refinanciamento das

dívidas dos estados pela União, no final da década de 90, o Tesouro Nacional ignorou o baixo valor de mercado dos títulos então emitidos pelos estados e federalizou a dívida a 100% de seu valor de face. Esse fato representou uma transferência de dezenas de bilhões de reais para o setor financeiro privado, que detinha aqueles títulos estaduais.

Além disso, os bancos estaduais foram privatizados como joias raras na mesma época: os estados entregaram todo o patrimônio dos bancos, os edifícios, a clientela, o dinheiro em caixa, os créditos a receber, etc., mas os passivos daqueles bancos foram transformados em dívida pública no esquema denominado PROES e foram refinanciados juntamente com a questionável dívida estadual. Os poucos bancos que não foram privatizados também tiveram parte de seus passivos transferidos para o estoque das dívidas estaduais refinanciadas.

A assunção do passivo dos bancos estaduais provou a multiplicação das “dívidas” públicas dos estados.



Maria Lucia Fattorelli: “É preciso repudiar os ataques à sociedade e aos servidores”

No caso do Paraná, o valor da dívida se multiplicou mais de 12 vezes: a dívida do estado era de R\$ 462,3 milhões, porém o valor refinanciado pela União foi R\$ 5,7 bilhões. No caso de Pernambuco, a dívida de R\$ 137,4 milhões virou R\$ 1,38 bilhões, 1.000% a mais!

Sobre os valores dessas dívidas refinanciadas de forma ilegítima, os estados têm pago, historicamente, os juros nominais mais elevados do mundo, resultantes da combinação do IGP-DI mais 6% a 7,5%, de forma mensal e cumulativa. Em 2010, Minas Gerais chegou a pagar quase 20% ao ano (11,3% x 7,76%).

O resultado não poderia ser outro: depois de pagar mais de duas vezes o total refinanciado, os estados ainda devem cerca de cinco vezes o valor inicial ou até mais.

Resta evidenciado o que batizamos como Sistema da Dívida: a utilização do mecanismo do endividamento público às avessas, como um instrumento de contínua transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado e não de financiamento dos orçamentos públicos, como muita gente acredita.

Além de perpetuar essa situação, o PLP 257 traz armadilhas: garante remuneração da sobra de caixa dos bancos e transforma a União em seguradora internacional. Tais medidas afetarão negativamente as finanças públicas do país.

Segundo art. 14 do projeto 257 (altera o art. 40 da LRF), a União poderá dar garantias financeiras, sem a necessidade de detalhar “a relação custo-benefício e o interesse econômico-social da operação”, a “entidades privadas nacionais e estrangeiras, Estados estrangeiros, agências oficiais de crédito à exportação e organismos financeiros multilaterais quanto às operações de garantia

de crédito à exportação, de seguro de crédito à exportação, e de seguro de investimento, hipóteses nas quais a União está autorizada a efetuar o pagamento de indenizações de acordo com o cronograma de pagamento da operação coberta”.

Como serão dadas essas garantias? É evidente que haverá emissão de títulos da dívida federal para a cobertura dos riscos assumidos. E todos nós pagaremos a conta.

A outra armadilha está colocada de forma muito sutil.

Mediante uma aparentemente singela alteração da Lei 4.595/64 (art. 10, XII), o Banco Central (BC) poderá efetuar “o recebimento de depósitos remunerados”, o que, na prática, significa a garantia de remuneração de toda a sobra de caixa, que os bancos poderão simplesmente depositar no BC e, sem risco algum, receber a remuneração desejada.

Sob a justificativa de controlar a inflação, o BC retira do sistema financeiro o que considera excesso de moeda, trocando referido excesso por títulos da dívida pública que pagam os juros mais elevados do planeta. Isso está explicado em nosso artigo “O Banco Central está suicidando o Brasil”.

Tal operação não tem sido suficiente para controlar a inflação e, na prática, retira R\$ 1 trilhão da economia, remunerando os bancos sobre esse valor, e provocando graves danos à economia nacional, na medida em que:

- gera dívida pública sem contrapartida alguma;
- gera obrigação de pagamento de juros aos bancos;
- acirra a elevação das taxas de juros de mercado, pois enxuga cerca de R\$ 1 trilhão dos bancos, instituindo cenário de profunda escassez de recursos, afetando fortemente a indústria, o comércio e todas as pessoas que recorrem a crédito bancário;
- empurra o País para uma profunda crise socioeconômica, devido à exigência de pagamento de elevados juros sobre cerca de R\$ 1 trilhão.

A alteração trazida pelo PLP 257 permite que o BC continue remunerando a sobra de caixa dos bancos, porém, sem a utilização de títulos da dívida pública, pois insere na “lei” a remuneração dos depósitos feitos pelos bancos como um “instrumento de política monetária”.

Embora aparentemente haja uma redução no montante da dívida pública em poder do BC, o custo com os juros se manterá, ou até aumentará, pois o BC irá remunerar os depósitos voluntários feitos pelos bancos em patamares sequer declarados. Todos os mesmos graves danos à economia nacional que as tais “operações compromissadas” vêm provocando também continuarão existindo.

Essas aberrações que beneficiam bancos e grandes empresas nacionais e estrangeiras que investem no exterior representam um verdadeiro assalto aos cofres públicos e constituem uma tremenda infâmia, pois estão colocadas no mesmo projeto que subtrai dezenas de direitos de trabalhadores e leva ao sucateamento diversos serviços públicos essenciais à sociedade: saúde, educação, segurança, assistência, etc.

Diante disso, é preciso repudiar os ataques à sociedade e aos servidores perpetrados pelo PLP 257/2016 e denunciar as benesses que representam privilégios inaceitáveis ao setor privado nacional e internacional, reforçando a exigência de completa auditoria das dívidas dos estados. Não podemos seguir pagando “dívidas” ilegais à custa de tanto sacrifício social.

Josué Martins - Auditor Público Externo do TCE-RS. Presidente do CEAPE-Sindicato

O CEAPE-Sindicato, o processo de expansão financeira mundial e a dívida pública

Na relação entre entes federados, devem primar valores de solidariedade, parceria e complementariedade e não pode a União lucrar sobre estados e municípios

O CEAPE-Sindicato tem dedicado parte importante de sua atuação ao tema da dívida pública. Integra, desde 2011, o Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida, uma organização da sociedade civil que busca fazer valer a letra da Constituição Federal que determina uma auditoria integral da dívida brasileira. Atualmente faz parte da coordenação do Núcleo.

Entende-se que o tema não se resolve sem o empoderamento social. Trata-se de levar o debate aos espaços de formação de opinião mais amplos possíveis.

Vive-se uma fase denominada de financeirização da economia mundial. Afinal, do que se trata? Como isso está ligado aos problemas do país e do RS? Isso é novo no mundo ou repete algum padrão de funcionamento do capitalismo?

Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi desenvolveram, com algumas diferenças, a partir de formulações de Fernand Braudel (o estudioso da longa duração), uma conceituação da fase de expansão financeira. Essa fase é considerada um momento de crise de hegemonia de um padrão dominante de funcionamento da economia mundial e de contestação da posição da nação hegemônica (hoje a estadunidense) na estrutura interestatal.

Uma passagem da obra "Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial" (Arrighi e Silver, 2001: 40-41) sintetiza bem essa formulação: "Por um lado, quando a acumulação de capital é muito superior à que pode ser reinvestida com lucro nos canais estabelecidos de comércio e produção, as organizações e indivíduos capitalistas reagem a ela retendo na forma líquida uma proporção crescente de seus rendimentos. Essa tendência cria uma massa de liquidez excessivamente abundante, que pode ser mobilizada, diretamente ou através de intermediários, na especulação e na tomada e concessão de empréstimos. Por outro lado, as organizações territoriais (os estados-nação) reagem às restrições orçamentárias mais acentuadas, decorrentes da redução da expansão do comércio e da produção, competindo intensamente entre si pelo capital que se acumula nos mercados financeiros. Essa tendência acarreta redistribuições sistêmicas maciças da renda e da riqueza de todo tipo de comunidades para os agentes que controlam o capital circulante, com isso inflacionando e sustentando a lucratividade dos negócios financeiros predominantemente divorciados do comércio e da produção de bens. Todas as expansões financeiras sistêmicas, passadas e presentes, são o resultado do desenvolvimento conjunto, ainda que desigual, dessas duas tendências complementares.

A tendência reiterada de o capital recuperar a flexibilidade deixando sua forma mercadoria em favor de sua forma moeda atesta, nas palavras de Braudel, 'uma certa unidade no capitalismo, desde a Itália do século XIII até o Ocidente atual'. No entanto, essa unidade não expressa, de modo algum, uma invariabilidade estrutural do capitalismo histórico. Ao contrário, é a expressão de uma instabilidade e adaptabilidade básicas. É que, em toda e qualquer expansão financeira, o capitalismo mundial reorganizou-se ainda mais fundamentalmente sob uma nova liderança."

É possível que o capitalismo, enquanto sistema histórico que é, esteja esgotando sua capacidade de adaptação. Diferentemente das outras transições de hegemonia, em que buscava ampliar os espaços de valorização pelo globo, inclusive reproduzindo na periferia relações sociais ditas não tipicamente capitalistas, hoje seu domínio global é incontestado.

Dois características importantes da expansão financeira estão se verificando. Por um lado, o descolamento das altas finanças da base produtiva e comercial é cada vez mais evidente. François Morin, autor de "A Hidra Mundial", destaca que 14 dos 28 bancos de porte mundial que constituem um oligopólio financeiro totalmente distanciado do interesse público, responsáveis pela fabricação dos títulos chamados derivativos, possuem valor lançado no mercado no montante de US\$ 710 trilhões, que correspondem a mais de dez vezes o PIB mundial. Por outro lado, a enorme concentração de renda na economia mundial fica mais patente. Relatório divulgado no início de 2016 pela ONG Britânica OXFAM, amplamente repercutido na imprensa, aponta que a riqueza acumulada pelo 1% mais abastado da população mundial agora equivale, pela primeira vez, à riqueza dos 99% restantes. A Oxfam afirmou ainda que as 62 pessoas mais ricas do mundo acumulam o equivalente à riqueza dos 50% mais pobres da população mundial. Isso revela uma tendência a concentração de riqueza "impressionante", uma vez que em 2010 o equivalente à riqueza da me-

tade mais pobre da população global estava na mão de 388 indivíduos.

Um aspecto importante desse processo é o crescente comprometimento dos orçamentos públicos com o endividamento. A dívida pública aparece no centro das restrições orçamentárias. Esse fenômeno é mundial, como explica Morin: a crise de 2007-2008, que foi nitidamente decorrente do estouro de bolhas financeiras, foi abrandada a partir da enorme injeção de liquidez, por parte dos bancos centrais, no sistema financeiro. Esse processo resultou num enorme comprometimento dos orçamentos públicos para o salvamento dos bancos privados. "As dívidas privadas tóxicas do oligopólio bancário foram maciçamente transferidas para os Estados, na última crise financeira. Este superendividamento público, devido exclusivamente à crise e a esses bancos, explica as políticas de 'rigor' e 'austeridade' praticadas em cada vez mais países. Este superendividamento é a ameaça principal, como se vê na Grécia."

Trabalho efetuado por Maria Lúcia Fattorelli, na auditoria parcial da dívida realizada pelo Parlamento Helênico em 2015, revelou exatamente os mecanismos de transferência dos ativos podres dos bancos privados gregos para o orçamento público nacional (vide artigo "Tragédia Grega esconde segredo de bancos privados", publicado em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Trag%C3%A9dia-Grega-esconde-segre-do-de-banco-privados.pdf>).

O endividamento público que corroeu as finanças nacionais e subnacionais do Brasil ainda carece de explicação consistente. É esse endividamento que tem comprometido parcela importante do déficit público e tem sido responsável pelas políticas de austeridade em vigor. Ele tem



Josué: "Vive-se na fase de expansão financeira da economia mundial"

CEAPE-Sindicato/ Assessoria de Imprensa

limitado crescentemente a capacidade de o Estado prover as condições mínimas de bem-estar social e desenvolvimento econômico.

Mesmo diante da significativa queda de 3,8% do PIB no ano passado, os três principais bancos do país obtiveram lucros fantásticos (ZH, 17/2/16, p. 12): Itaú, 15,4%; Bradesco, 14%; e Santander, 13,2%.

Em artigo publicado na Carta Capital (17/2/16, p.34-36), Belluzzo e Galípulo lembram que “os dados insistem em mostrar que, a despeito dos sucessivos superávits primários obtidos entre 1997 e 2014, as taxas de juro em reais não convergiram para as internacionais(...) Em 2015, dos 613 bilhões de reais do déficit nominal brasileiro, 501 bilhões engordaram diretamente a riqueza rentista-parasitária”. E aqui não estão apenas os bancos acima citados, mas toda espécie de grandes aplicadores financeiros, inclusive estrangeiros detentores da dívida interna brasileira.

Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2015 as despesas com a dívida pública federal corresponderam a R\$ 2,63 bilhões/dia.

Eis a inserção do país no processo de expansão financeira descrito no início deste artigo.

Mas como isso afeta o RS? Há relação da dívida do RS com a dívida da União?

A repercussão é direta. No período de 1994 a 1998, a política econômica adotada com a edição do Plano Real tinha como um de seus pilares a manutenção de elevadas taxas de juros. Como argumenta o professor Nildo Ouriques em artigo nesta revista, isso significou um pacto de classes em benefício dos rentistas para além do controle da inflação.

Novamente segundo Belluzzo e Galípulo, entre 1995/1998, a Selic pagou 22% a.a. em termos reais. Isso fez com que nossa dívida do RS sal-

tasse de R\$ 25 bilhões em 1994 para R\$ 55,6 bilhões em 1998 (tudo a preços de 31/12/2015, dados do Relatório da Dívida Pública de 2015, publicado pela Sefaz-RS).

Esse estouro da dívida pública do RS também aconteceu em quase todos os estados da federação. Essa situação levou a União a propor um “plano de salvamento dos estados” com a edição da Lei Federal nº 9.496/97. A arquitetura financeira decorrente dessa lei não significou um salvamento, mas uma manutenção do comprometimento do orçamento do Estado com um alto grau de endividamento. Os mesmos dados da Sefaz-RS demonstram que em fins de 2015 a dívida estava em R\$ 61,8 bilhões.

Se não resolveu o problema das finanças estaduais gerado pela política econômica advinda do Plano Real, a legislação obrigou o Estado a seguir determinações de gestão financeira estabelecidas pela União através da Secretaria do Tesouro Nacional, expressas nos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs), firmados trienalmente. Neles são estabelecidas seis metas de desempenho relativas: dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR), resultado primário, despesas com o funcionalismo, arrecadação de receitas próprias, programa de privatização e reforma administrativa do Estado e teto para investimento público em relação à receita líquida real. Com isso, é possível dizer que a União tem sido corresponsável pela gestão das finanças do RS de 1999 para cá. O nível de restrição é tal que de 1998 a 2014, segundo dados dos relatórios das contas do governador elaborados pelos Auditores do TCE-RS, em média os pagamentos anuais da dívida com a União têm superado 2,52 vezes o investimento público.

Em 1999, um ano após o “contrato de salvamento com a União”, os Auditores do TCE-RS elaboraram relatório de avaliação do contrato e já indicavam que não tinha sido um bom negócio para o Estado. Afirmavam que o contrato retirava a autonomia financeira administrativa prevista na Constituição Federal em função dos PAFs e significava um aumento do ônus das despesas com a dívida, pois o comprometimento da RLR saltava de 8% a.a em média nos anos 1991/1997 para os 13% do contrato. Ao longo do tempo, pela chamada dívida extralimite, esse comprometimento aumentou para 15,9% a.a. entre 1998/2014. Dobrou!

A Auditoria Cidadã da Dívida Pública tem defendido que o IGP-DI+6,17% de juros a.a. sejam substituídos pela correção pura do índice oficial de inflação (IPCA), refazendo-se os cálculos desde o início do contrato. Argumenta-se que, na relação entre entes federados, devem primar valores de solidariedade, parceria e complementariedade e não pode a União lucrar sobre estados

e municípios. Juro é o lucro sobre capital emprestado. Portanto, não cabe a cobrança de juros. O PLS nº 561/2015, de autoria dos Senadores gaúchos, prevê tal solução.

A Informação Técnica nº 16/2015-SAIPAG, do TCE-RS, destaca que, uma vez adotado o IPCA retroativamente ao início do contrato, a dívida com a União já estaria paga em maio de 2013. Em maio de 2015, haveria um crédito a favor do Estado de R\$ 5,918 bilhões.

Por fim, qual a relação da dívida do RS com a dívida da própria União? Por força da Lei nº 9.496/97, tudo o que a União arrecada dos estados deve ser aplicado para o pagamento da sua dívida. No entanto, os Relatórios de Gestão Anual da STN apresentados ao TCU revelam o ní-

vel de lucro obtido pela União nesses contratos firmados com os estados. Em 2013 a União recebeu R\$ 28,59 bilhões dos estados e despendeu R\$ 81,78 milhões com as dívidas assumidas. Foi um ganho de 34.862%. Um ganho de trinta e quatro mil e oitocentos por cento, isso mesmo! Os dados disponíveis de 2005 a 2014 informam ganhos na casa dos mil por cento sempre.

Qualquer solução que não retire os juros desde o início do contrato significa a manutenção da situação de dependência financeira do Estado em relação à União e uma ampliação das dificuldades em melhorar os níveis de investimento público e dos necessários gastos sociais primários do Estado.

Mas considera-se necessário ainda, além da revisão do contrato, a elaboração de um processo de auditoria cidadã que avalie a origem das dívidas nacional e estadual, sua legalidade e seu impacto sobre a sociedade brasileira e gaúcha. Só assim serão expurgados os valores indevidos, punidos os responsáveis e minimizadas as possibilidades de que se repitam os erros e ilegalidades.

AUDITORIA DA DÍVIDA

Maria da Gloria Ghissoni - Auditora Pública TCE-RS

Ilegalidades na dívida pública do RS e a necessidade de uma auditoria integral

A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, bem como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. (PIKETTY, Thomas. 2014).

Os entes federados brasileiros possuem atribuições constitucionais para o atendimento de direitos fundamentais do cidadão como saúde e educação. Apesar da pujança da economia brasileira no cenário internacional e da elevada carga tributária, esses direitos não vêm sendo atendidos pela União nem pelos estados e municípios.

Reiteradamente são veiculadas notícias envolvendo casos de não prestação ou prestação inadequada e insuficiente de serviços públicos em saúde e educação. Esse quadro é incompatível com as impressionantes riquezas da nossa economia e aos expressivos orçamentos públicos. Isso é diferente do que ocorre, contudo, quando significativas somas de recursos são destinadas ao pagamento dos encargos da dívida pública, que na União supera o percentual de 40%.

No estado do Rio Grande do Sul, a situação não é diferente. Além da desigualdade social¹, inúmeros são os problemas na disponibilização de serviços públicos e faltam investimentos em infraestrutura. Entretanto, os compromissos com a dívida, cuja parcela mais significativa foi renegociada com a União, são rigorosamente cumpridos. A amortização e encargos são retidos

pela União quando das transferências da receita pública ao estado. Apesar disso, a dívida continua aumentando.

Somente em 2012, o Executivo estadual gaúcho desembolsou R\$ 2,7 bilhões para honrar seus débitos, comprometendo 14,4% da receita líquida real. Com esse dinheiro, seria possível pavimentar 1,8 mil quilômetros de estradas ou ampliar os investimentos em áreas críticas, como saúde e educação.²

Esse cenário decorre principalmente das onerosas condições financeiras impostas nos acordos com a União, que exigiram remuneração composta de atualização monetária segundo o IGP-DI e juros capitalizados de 6% a 7,5% ao ano. Também, quando da renegociação, o valor de mercado dos títulos estaduais, que estava abaixo do valor nominal, foi desconsiderado. Isso representou inaceitável transferência de recursos públicos ao setor financeiro privado.³

Ademais, outros fatos contribuíram para a formação da dívida pública e merecem especial atenção dos órgãos de controle e da sociedade. A Auditoria do TCE-RS realizada na Secretaria de Fazenda do Estado identificou diversas irregularidades relacionadas à dívida pública, notadamente sobre a renegociação levada a efeito em 1998 (Processo n. 6813-02.0098-0, item 4.4.1 do expediente de auditoria).

Desse trabalho destacam-se os achados referentes ao processo de extinção da Caixa Econômica Estadual (SUL-CAIXA), em que foi apurado um significativo deságio na transação que envolveu a transferência da Carteira Imobiliária da Caixa Econômica Estadual (CEE-RS) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), repassados pelo Estado para União Federal. A conclusão dos Auditores foi nos seguintes termos:

Face ao exposto, onde demonstrou-se a duplicidade na incidência de deságio, destaca-se que a negociação redundou em aumento da dívida pública estadual no valor de R\$ 94 milhões, fato que não possuiu amparo em autorização legislativa, por conseguinte sem o fulcro legal necessário para sua realização.

Anteriormente à negociação, também há relatos acerca dos elevados deságios sobre os títulos do tesouro estadual. A partir de 1990, a rolagem desses títulos deixou de ser financiada pelo Banco do Brasil e passou para o Banrisul. Essa decisão provocou um aumento nos custos, por conta dos deságios praticados no giro dos títulos.⁴

Diante disso, impõe-se a necessidade urgente da realização de uma auditoria integral na dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, não só a partir da renegociação da dívida com a União, em 1998, mas incluindo fatos anteriores como aqueles que alertam sobre a ocorrência de forte de-



Maria da Gloria Ghissoni

ságio sobre as negociações dos títulos do tesouro estadual. Questionamentos sobre a autorização das emissões desses títulos e a forma em que era definido o deságio não podem ser ignorados. Afinal, constitui direito dos cidadãos a informação acerca da legalidade e legitimidade da destinação de seus tributos. Essa iniciativa deve dar-se no âmbito da Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas, por força dos artigos 70 a 75 da CF, e a participação da sociedade organizada. Ainda, em razão da expertise acumulada nos últimos anos sobre a matéria, oportuna se faz a participação de especialistas da Auditoria Cidadã da Dívida Pública.

NOTAS

1. O IDESE dos municípios gaúchos apresenta valores muito discrepantes. Como exemplo têm-se os índices de Carlos Barbosa (0,871); Santana da Boa Vista (0,590) e Lagoão (0,588). Esse índice é do tipo quanto maior melhor. Disponível em: www.fee.rs.gov.br/.../indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/. Acesso em: 29 jun. 2015.
2. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/08/como-se-originou-a-divida-publica-do-rs-4229815.html>. Acesso em: 29 jun. 2015.
3. FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados. Brasília: Inove Editora, 2013. P. 153-178.
4. DÍVIDA PÚBLICA: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3820?locale=pt_BR. Acesso em: 29 jun. 2015.

Sergio Moacir de Freitas Maia - Auditor Público Externo - TCE-RS

RPPS - uma questão de constitucionalidade

Há uma determinação constitucional de que deve ser instituído um regime próprio de previdência social (RPPS) para abrigar os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo

Precisamente no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal se lê que aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurado o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, com contribuição dos entes públicos, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas. Já nos parágrafos, incisos e alíneas, o constituinte balizou como tal feito deve transcorrer. Mormente, o parágrafo 12 assenta que o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo de provimento efetivo deve observar, no que lhe cabe, os critérios e requisitos fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Assim, esse regime peculiar de previdência pode ser instituído de duas formas: sem previsão de teto e com previsão de teto. No segundo caso, o fundo de previdência peculiar só vai cobrir os proventos e pensões até o valor previsto para o Regime Geral, com a consequente criação de um regime de previdência complementar fechado, conforme previsto no artigo 40 da Constituição Federal. De outra sorte, no primeiro caso, o servidor tem direito a proventos calculados nos termos dos parágrafos 3º e 17 desse mesmo dispositivo.

Ora, se há uma determinação constitucional de que deve ser instituído um regime próprio de previdência social para abrigar os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e o gestor estatal não age no sentido de cumprir essa determinação, denota-se

uma omissão, a qual solapa o princípio da autonomia dos entes federados com flagrante atentado, portanto, ao princípio federativo.

Ademais, essa inação do gestor deixa o ente sujeito a demandas judiciais em que os servidores buscam o que lhes é devido nos termos da Constituição Federal, que nela há previsão de tratamento diferente em relação ao verificado para o RGPS. Decorre daí a certa responsabilidade do Cofre municipal.

De outra forma, se houvesse a instituição do regime peculiar, essa responsabilidade, quanto aos valores a serem alcançados aos beneficiários do regime próprio, seria compartilhada com os servidores. Assim, o regime previdenciário peculiar preveria a participação do servidor na constituição do fundo, o qual responderia pelos encargos previdenciários dos servidores a ele vinculados.

A título de ilustração das possíveis consequências da não estruturação de um Regime Próprio de Previdência Social, pode ser citado o caso levado ao Relatório do TCE-RS nº 3135-02.00/14-9 da Câmara Municipal de Uruguaiana, em que no item 2.5 a auditoria mostra os valores despendidos pelo Cofre municipal a título de complementação aos proventos de aposentadoria pagos pelo Regime Geral, afrontando as determinações contidas no artigo 40 da Constituição Federal.

Não é despidendo referir que o parágrafo 8º do artigo 40 da Constituição Federal antevê reajuste, garantindo o valor real dos benefícios ali previstos de forma permanente segundo a lei. Destarte, os valores são arbitrados em juízo pelos padrões de reposição dos servidores ativos, o que evidentemente não confere com o que é dado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criando-se, assim, uma defasagem que vai ter de ser suportada pelo Cofre público.

Assim, urgem providências para que os entes federados solvem essa inconstitucionalidade, pois todo o infortúnio financeiro existente decorre da omissão do exercício da competência constitucional contrária ao pacto federativo e, sobretudo, aos princípios da boa gestão previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

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



Lei de Responsabilidade Educacional - redução da desigualdade financeira entre municípios

A previsão de relatório com dados educacionais e econômico-financeiros dos estados, municípios e do DF representa grande avanço na transparência da execução orçamentária

A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, estabeleceu entre as estratégias relacionadas à meta 20 (que prevê a ampliação do investimento público em educação pública), a aprovação, no prazo de um ano, de Lei de Responsabilidade Educacional (estratégia 20.11). A estratégia não foi cumprida no prazo previsto em lei. Tramita no Congresso Nacional, porém, o Projeto de Lei 7.420/2006, que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção” e a ele foram pensados outros 17 projetos de lei. Reunidos esses projetos de lei, foi proposto projeto substitutivo pelo relator designado pela comissão especial destinada a proferir parecer no Projeto de Lei nº 7.420/2006.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 contempla aspectos relevantes para o atingimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação. O primeiro deles diz respeito à definição de indicadores de qualidade na educação básica, os quais devem ser avaliados anualmente pelo Conselho de Educação e pelo Poder Legislativo Municipal. Outro aspecto fundamental se refere ao financiamento da educação básica, prevendo o substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e, posteriormente, do Custo Aluno Qualidade (CAQ), pre-

vistos nas estratégias 20.6 a 20.8 do Plano Nacional de Educação - PNE.

O PNE dispôs na estratégia 20.10 que “cabrerá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ”. E o substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 prevê em seus artigos 3º e 4º que, comprovada a insuficiência de receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de estados, municípios e do Distrito Federal para o alcance do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a União terá que exercer a suplementação de recursos no exercício seguinte. A demonstração da insuficiência de receitas deverá ser feita através de relatório detalhado com dados educacionais e econômico-financeiros dos estados, municípios e do Distrito Federal, em formato a

DIMINUIR A DESIGUALDADE FINANCEIRA ENTRE OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS PARA ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA É FUNDAMENTAL



Hilário Royer e Débora Brondani

ser definido em regulamento. Os relatórios serão analisados pelo órgão competente da União, que produzirá parecer, sendo ambos os documentos publicados na página da Internet do órgão federal e submetidos à aprovação das instituições de controle externo.

A previsão de relatório contendo os dados educacionais e econômico-financeiros dos estados, municípios e do Distrito Federal representa grande avanço no que tange à transparência da execução orçamentária. O princípio da transparência também é contemplado na previsão de publicação dos relatórios e correspondentes pareceres na página de órgão oficial da União.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 também contempla a previsão do princípio do não retrocesso, prevendo a responsabilização do gestor, caso haja um declínio injustificado nos indicadores educacionais.

A existência de uma Lei de Responsabilidade Educacional não se trata apenas de exigência do Plano Nacional de Educação. O substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 prevê mecanismos importantes para o alcance das metas do PNE. Entre eles destaca-se a suplementação de recursos pela União para os entes com insuficiência de receitas para o alcance do Custo Aluno Qualidade – CAQ. Primeiramente, a previsão de relatório de domínio público com dados econômico-financeiros dos estados, municípios e do Distrito Federal é de grande importância para o conhecimento da realidade financeira de cada ente federado. Além disso, a suplementação de recursos para os municípios com insuficiência de receita tem o papel fundamental de reduzir a desigualdade entre eles no que tange à sua capacidade financeira. No Rio Grande do Sul, os municípios tiveram, em 2015, uma re-

ceita de impostos *per capita* média de R\$ 1.727,71. Os dois municípios com receita de impostos *per capita* mais baixa (Alvorada – R\$ 645,15 e Viamão – R\$ 661) não apenas estão bem abaixo da média, mas possuem uma receita de impostos *per capita* onze vezes inferior aos primeiros colocados no Estado (Pinhal da Serra – R\$ 7.738,65 e André da Rocha – R\$ 7.462,00).¹

A diminuição da desigualdade financeira entre os municípios para fins de atendimento na educação básica é fundamental se considerado que, apesar de terem uma diminuição de 99.503 matrículas no ensino fundamental entre 2009 e 2015, os municípios gaúchos contaram, no mesmo período, com um incremento de 85.776 matrículas na educação infantil². Apesar disso, conforme consta na Radiografia da Educação Infantil de 2014, do TCE-RS³, ainda restavam naquele ano 172.075 vagas a serem criadas, para o atingimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação. E 58,91% das vagas de educação infantil a serem criadas concentravam-se nos 17 municípios com mais de cem mil habitantes. Esses municípios, além de apresentarem uma maior população e possuírem elevada demanda por educação infantil, possuem uma menor receita de impostos *per capita*, pelo que apresentam maior dificuldade na oferta de uma educação de qualidade a seus munícipes. Torna-se de especial importância para esses municípios a previsão de suplementação de recursos por parte da União.

NOTAS

- 1 Fonte: Portal de dados abertos do TCE-RS
- 2 Fonte: Censo Escolar do INEP
- 3 Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015/docs/Radiografia2014.pdf

Arquivo Pessoal

Denise Juliana Flesch Rocha e Magno Selia Pessanha - Auditores Públicos Externos do TCE-RS



Exame da efetividade das políticas públicas: o caso da educação infantil em Porto Alegre

Alunos da rede conveniada, quando comparados aos da rede municipal própria, sujeitam-se a condições inferiores em diversos aspectos da dimensão escolar

Há anos o Tribunal de Contas do Estado vem realizando trabalhos com o intuito de apresentar o panorama da educação infantil nos municípios gaúchos.

Provocado pelas constatações exaradas no Processo de Contas de Governo relativo ao exercício de 2013, o Serviço de Auditoria de Porto Alegre-SPA constituiu Equipe de Auditores para aprofundar os estudos e detalhar a conjuntura da educação infantil no município de Porto Alegre.

A pormenorização da análise do tema justificava-se, por obviedade, pela enorme correlação existente entre a oferta de educação infantil e o desenvolvimento físico, emocional, social e intelectual da criança.

Muitos são os pesquisadores que sustentam o impacto no comportamento futuro do aluno em sua jornada acadêmica, além de enfatizar o aspecto contributivo dessa etapa do ensino para crianças em situação de vulnerabilidade.

Almejou-se apresentar uma radiografia destacando aspectos como atendimento da população na faixa etária de zero a cinco anos, dependências administrativas ofertantes das vagas, valores despendidos, custo do aluno matriculado, comparativos dos números com outras ca-

pitais nacionais e cotejamento qualitativo entre as instituições da rede própria do município e conveniadas.

A Auditoria com viés operacional não priorizava irregularidades, ilegalidades, ainda que pudesse haver desobediências pontuais, mas, sim, visava oferecer aos administradores e demais agentes interessados condições para tomada de decisões.

Assim, o principal objetivo do trabalho era apresentar à sociedade porto-alegrense o universo em que estão inseridas suas crianças. Mostrar-lhe as condições que são oferecidas e alertar todos os segmentos envolvidos sobre os desafios impostos.

Para tanto, além de consultas aos sistemas informatizados do próprio TCE-RS, foram checados os portais eletrônicos de diversas instituições envolvidas com a educação infantil e visitadas dez escolas escolhidas aleatoriamente nas mais diversas regiões da Capital.

Imbuídos de enriquecer a discussão sobre o tema, os Auditores reuniram-se com representantes do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com membros do Ministério Público Estadual, além de participarem de cursos pertinentes.

Em suma, para além do escopo de uma análise de regularidade, a equipe serviu-se de variados instrumentos de auditoria com o objetivo maior de robustecer a análise e as proposições resultantes.

Configurou-se, então, o preocupante cenário em que se encontra instalada a educação infantil pública porto-alegrense. Resultado de uma política que remonta à década de 90, o crescente conveniamento das vagas ao longo dos anos culminou com uma conjuntura, em geral, desfavorável aos alunos da rede conveniada, com prejuízos em termos de qualidade dos serviços prestados e infringindo o princípio da gratuidade.

Os alunos da rede conveniada, quando comparados

PORTO ALEGRE É A 6ª CAPITAL COM MENOR TAXA DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE 0 E 3 ANOS NAS CRECHES MUNICIPAIS

aos demais matriculados na rede municipal própria, sujeitam-se a condições inferiores em diversos aspectos da dimensão escolar, tais como áreas de recreação, condições das edificações e instalações, salubridade, política nutricional e materiais pedagógicos.

No que tange à relação “oferta x demanda” de vagas, demonstrou-se, em diversos cotejamentos, a desconfortável posição que a capital gaúcha assume quando se consideram as outras capitais nacionais. Posição que é ainda mais desconfortável quando se recortam somente as três capitais sulistas.

Porto Alegre é a sexta capital com menor taxa de atendimento da população entre zero e três anos nas creches da rede própria do município; se considerada a pré-escola, crianças de quatro e cinco anos, a pior capital do país em termos percentuais.

Não é diferente quando se compara a cidade no contexto estadual. Em nenhuma das análises desenvolvidas, alcançou posição de destaque. Sequer esteve entre as cem primeiras.

Foram conhecidos aspectos micros da educação infantil municipal. Apuraram-se os gastos nessa etapa da educação, o custo do aluno nas diversas dependências administrativas e o custo ideal. Enquanto um aluno da rede própria custava, em 2014, R\$ 8.812,22 aos cofres públicos, o da conveniada representava apenas 35% deste valor (R\$ 3.080,47).

No confronto promovido com outra grande capital nacional, restou evidenciado que os valores repassados nos convênios locais eram insuficientes. Exemplificativamente, a instituição comunitária que mais recebeu recursos do município de Porto Alegre, em 2014, auferiu apenas 57,32% do que dispôs uma conveniada paulista com 44 crianças a menos matriculadas.

O relatório demonstrou, ainda, por meio da observação dos Auditores, de fotografias e de entrevistas protagonizadas com os responsáveis pelas escolas, o hiato qualitativo existente entre as conveniadas e aquelas que compõem a rede própria.

A radiografia traçada suscitou a sugestão que se reiterou ao longo do trabalho, seja pela conjuntura verificada na ocasião, seja pelas perspectivas para os próximos anos: a municipalização das vagas hoje disponibilizadas na rede conveniada é medida que se impõe, considerando a iminente vigência do artigo 8º, §3º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Alertou-se para que a municipalização das matrículas fosse procedida à luz da Meta 6 do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014), que preconiza a educação em tempo integral nas escolas públicas.

Recomendou-se, por fim, após analisadas a consistência e a viabilidade dos esclarecimentos prestados pelo gestor acerca dos problemas identificados pela equipe de Auditoria, a determinação ao prefeito municipal para que apresentasse plano de ação, cronologicamente estruturado, com o objetivo de reverter a conjuntura apresentada.

Atendendo, unanimemente, às aspirações dos Auditores, mas, principalmente, aos anseios da sociedade, missão basilar do TCE-RS, o Tribunal Pleno, em 23.3.2016, acolheu o voto do Excelentíssimo Conselheiro-Relator, Dr. Cezar Miola, determinando a apresentação de plano de ação, em sessenta dias, a ser analisado, aprovado e monitorado pela Corte de Contas.

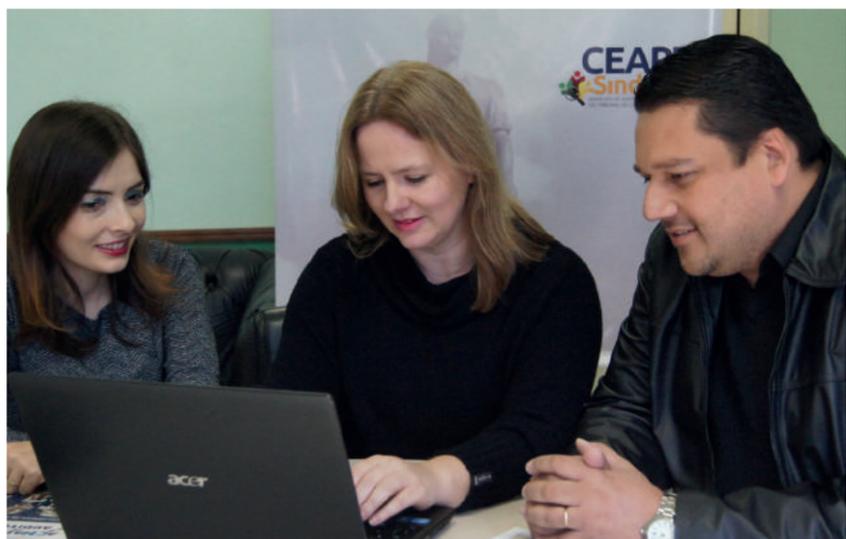
Uma vitória para a população porto-alegrense e um passo a mais em direção à constituição de uma sociedade mais justa e esclarecida, que teve como incitador o corpo de Auditores Externos do TCE-RS, instituição que cada dia mais se consagra como aliada na discussão de políticas públicas eficientes e efetivas.

Aramis Ricardo Costa de Souza, Rosane Moretti e Sandra Alves Sampaio e Silva - Auditores Públicos Externos do TCE-RS

SIAPC em busca da qualidade na informação



A geração das demonstrações de forma automática possibilita a sistematização das informações, facilitando cruzamentos e comparações entre os órgãos



CEAPE-Sindicato/Assessoria de Imprensa

Sandra, Rosane e Aramis destacam a qualidade da informação

O Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) e o Programa Autenticador de Dados (PAD) são responsáveis pelo recebimento das informações que o Tribunal de Contas do RS utiliza para a realização de auditorias, o subsídio de trilhas realizadas pelo Centro de Gestão Estratégica de Informação para o Controle Externo (CGEX) e a disponibilização de dados abertos no portal do TCE para incentivar o controle social.

Inicialmente, o objetivo desses sistemas era viabilizar o recebimento das informações relativas à execução orçamentária e a geração dos Relatórios de Gestão Fiscal dos jurisdicionados, porém, com as atualizações implementadas ao longo dos seus quase 18 anos de existência e, principalmente, com a edição da Resolução nº 1.052/2015, que entrou em vigor em 1º.1.2016, ganham um novo e importante papel dentro desta Corte de Contas, uma vez que as Demonstrações Contábeis passaram a ser geradas pelo SIAPC/PAD de forma eletrônica e automática e farão parte das Contas de Governo dos Pre-

feitos Municipais e das Contas de Gestão dos Presidentes das Câmaras e demais entidades regidas pela Lei nº 4.320/64.

A responsabilidade dos operadores do PAD, na sua maioria profissionais da contabilidade, aumentou com a geração das demonstrações contábeis de maneira automática, uma vez que essas peças contábeis agora são extraídas diretamente dos arquivos que serão enviados pelo PAD, sem a possibilidade de ajustes, fazendo com que a informação reflita o que realmente está sendo executado pelo jurisdicionado e que foi informado ao Tribunal de Contas.

Esse projeto visa, dentre outros objetivos, aumentar o comprometimento dos profissionais para que a escrituração contábil siga os ditames legais previstos na Lei nº 4.320/64 e nas normas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), assim como às normativas (Resoluções e Instruções normativas) deste TCE.

Este projeto de geração das Demonstrações Contábeis via SIAPC/PAD vem sendo desenvolvido desde 2014. Em janeiro de 2016, foram gerados de forma automática os quadros principais dos Balanços Orçamentário e Patrimonial referentes ao exercício de 2015 de aproximadamente 1.100 órgãos da esfera municipal.

Dentre os grandes desafios desse projeto, que já foi superado em 2015,

estava a separação das informações patrimoniais dos 296 fundos de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que têm seus registros efetuados como uma unidade orçamentária dentro do Executivo municipal. Essa separação permitiu a visualização do patrimônio do regime próprio de previdência de forma apartada do Executivo, possibilitando comparações entre executivos e entre fundos e autarquias de RPPS.

Para o ano de 2016, está previsto o mapeamento dos anexos dos Balanços Orçamentário e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

No início do desenvolvimento desse projeto, a Equipe do SIAPC identificou que muitas demonstrações contábeis, referentes ao ano de 2014, entregues em papel ao TCE, não refletiam os mesmos dados e informações remetidas pelo SIAPC/PAD para o 6º bimestre do mesmo ano. Esta diferença não deveria ocorrer, tendo em vista a existência de previsão normativa de que os dados do 6º bimestre de cada ano devem ser remetidos ao TCE com os lançamentos de encerramentos já realizados.

A inconsistência citada anteriormente permite concluir que este TCE estava recebendo informações divergentes de determinados órgãos, referentes ao mesmo período. Essas informações subsidiam setores diferentes dentro do TCE, uma servindo de base para auditoria de campo e outra para a análise das contas anuais.

Neste primeiro semestre de 2016, a equipe do SIAPC está analisando a massa de dados de 2015, já com base nos balanços gerados automaticamente pelo sistema. O objetivo da análise é a implantação de rotinas no sistema que minimizem os problemas detectados, melhorando a qualidade da informação.

Como exemplo das inconsistências já detectadas na análise do Balanço Patrimonial, citamos as seguintes:

1 - Somatório do Ativo (bens e direitos) com valor divergente do somatório do Passivo e Patrimônio Líquido (obrigações). Quando esta equação básica do patrimônio ($A=P+PL$) não está equilibrada, significa que existe algum erro a ser corrigido;

2 - Contas contábeis com natureza de saldos invertidos. Citamos aqui, como exemplo, saldo credor na conta "Créditos de Curto Prazo", quando deveria ter saldo devedor. De uma forma bastante simplificada, esta escrituração permite concluir que em vez de o órgão ter para receber créditos tributários, teria uma obrigação para com os contribuintes, o que parece ser equívoco de lançamentos contábeis.

Paralelamente à continuidade do mapeamento das demonstrações contábeis e buscando mais qualidade e consistência nas informações, a equipe do SIAPC está estudando novas consistências a serem implantadas no SIAPC/PAD, em especial as patrimoniais, com geração de avisos ou mensagens de erros no momento da validação dos arquivos. Essas validações, em caso de avisos, servirão como um alerta aos jurisdicionados e exigirão justificativas, enquanto os erros exigirão correções, visto que impedem o envio da remessa do PAD. Os avisos também servirão de subsídio aos Auditores deste TCE, que farão as análises das Contas de Governo e Contas de Gestão.

A geração das demonstrações de forma eletrônica e automática possibilita a sistematização das informações contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais, facilitando cruzamentos e comparações entre os órgãos, além de trazer transparência e maior qualidade na informação utilizada para a realização do trabalho do controle externo.

UM DOS GRANDES DESAFIOS DO PROJETO JÁ FOI SUPERADO: A SEPARAÇÃO DAS INFORMAÇÕES PATRIMONIAIS DOS 296 FUNDOS DE RPPS

Marco Antonio Krachefski Teixeira - Auditor Externo TCE-RS



Acompanhamento prévio e concomitante da revitalização da Orla do Guaíba: qualificando o controle externo

O projeto de revitalização da Orla do Guaíba, obra de vulto num dos principais cartões postais e marco visual da capital gaúcha, foi escolhido como objeto de análise para o acompanhamento prévio e concomitante¹ por parte do Tribunal de Contas do RS.



A inovação na forma de fiscalização por parte do TCE-RS, escolhendo sistemática diferente da tradicional, que muito priorizava a atuação *a posteriori*, decorre da concepção de que a correção de diversas situações irregulares perde a efetividade pela intempestividade do momento do exame.

A proposta previa duas abordagens temporais distintas, sendo a primeira o acompanhamento prévio do projeto básico, antes mesmo da publicação do edital – situação revestida de excepcionalidade acordada com o Executivo Municipal em função da importância do objeto. A segunda abordagem é o acompanhamento concomitante da licitação e da execução do objeto, o que vem sendo gradativamente adotado nas auditorias e é tendência de metodologia preferencial para acompanhamento de contratos, em especial tratando-se de obras e serviços de engenharia.

No caso, a atuação da Equipe de Auditoria, com o apoio da auditada, antes e durante o procedimento licitatório, possibilitou a identificação de diversas situações que colocariam em risco a isonomia das condições editalícias, a adequação técnica das escolhas de projeto, a pertinência das especificações e a economicidade do orçamento proposto.

Em relação ao orçamento do projeto, algumas possíveis situações de sobrepreço foram identificadas e alertadas ao gestor, que providenciou as correções. A redução total (do orçamento inicial para o orçamento licitado em setembro de 2014) foi de quase R\$ 10 milhões (14,6% de redução).

Durante o processo licitatório, o certame restou suspenso ou fracassado por três oportunidades, exigindo da auditada consequentes revisões e atualizações, até que, finalmente, o certame foi finalizado em setembro de 2015, com a contratação do objeto por R\$ 60,7 milhões.

Os ganhos obtidos com o acompanhamento prévio e concomitante seriam impensáveis com a sistemática tradicional de auditoria. Ainda que o acompanhamento prévio se aplique apenas a casos excepcionais (em função da grande demanda que o modelo gera), os resultados alcançados no acompanhamento concomitante deste e de outros projetos (em especial as obras de mobilidade urbana ligadas à Copa de 2014) reforçam a necessidade de que o controle externo preocupe-se com a efetividade de suas atividades. Assim, o modelo de auditoria prévia e concomitante deve ser reconhecido como a sistemática preferencial de atuação nas auditorias de obras e serviços de engenharia.

NOTAS

¹ Inspeção Especial nº 8992-0200/13-5

Marco Antonio Krachefski Teixeira - Auditor Externo TCE-RS



Duelo de interesses na Arena

A partir da atuação dos órgãos de controle novo acordo foi selado com redistribuição das medidas mitigatórias, antes alocadas de forma indevida ao município

A Arena do Grêmio (ou Arena OAS), inaugurada em 8.12.2012, faz parte do complexo que pretende estruturar a paisagem da entrada de Porto Alegre, junto ao cruzamento das BRs 290 e 448. Além do estádio de futebol, o complexo teria um centro de convenções, shopping center, centro empresarial, prédio garagem, hotel e torres residenciais.

O Estudo de Impacto Ambiental do complexo e seu relatório (EIA-RIMA) foram apresentados pelo empreendedor e aprovados em 2010 pelo corpo técnico da Prefeitura de Porto Alegre, que concordou com os impactos levantados e as medidas mitigatórias propostas pelo estudo.

Entre as medidas estavam previstas a construção e duplicação de vias, execução de interseções, ampliação da estação da Trensurb e até a construção de um viaduto – obras estas que foram identificadas como sendo indispensáveis para o atendimento direto da demanda do complexo, motivo pelo qual a equipe responsável pelo estudo atribuiu ao próprio empreendedor a responsabilidade pelo custeio de grande parte das intervenções.

Aceitas as medidas apresentadas no EIA-RIMA, as primeiras licenças ambientais foram concedidas e o empreendedor iniciou a construção do estádio e das torres residenciais.

Em abril de 2012, com as obras da Arena em estado adiantado, o Executivo Municipal firmou termo de compromisso com o empreende-

dor, que deveria estabelecer cronograma de execução das obras definidas no licenciamento ambiental. No entanto, de forma surpreendente, tal termo transferiu o ônus da maior parte dos itens do empreendedor para o município, omitindo ainda algumas das intervenções mais onerosas.

A partir dos indícios de prejuízo ao Erário, em consequência direta da aplicação do contestado Termo de Compromisso, os Auditores Públicos do TCE-RS debruçaram-se sobre a matéria, o que gerou a abertura de Inspeção Especial para averiguar as possíveis irregularidades.¹

Concomitantemente, Ministério Público e MP de Contas expediram recomendação conjunta para que o município suspendesse a execução das obras questionadas, medida atendida pelo Executivo.

A justificativa apresentada pela prefeitura para a desoneração foi a de que, diferentemente de outras cidades-sede da Copa do Mundo 2014, que decidiram investir na construção de estádios, “o município optou por apoiar e investir em obras de infraestrutura”.

A equipe de auditoria apurou que o impacto financeiro da desoneração proposta seria superior a R\$ 160 milhões, sendo que a prefeitura já havia aplicado cerca de R\$ 9,7 milhões em obras no entorno da arena.

Nesse contexto, foi invocada a nulidade do Termo de Compromisso pela equipe de auditoria, sendo sugerida medida cautelar para determinar a suspensão dos pagamentos e de qualquer procedimento decorrente do termo, o que foi acolhido em razão da ausência de “argumentos razoáveis para a transferência do significativo ônus do ente privado para o poder público”.

Em decorrência da atuação dos órgãos de controle (TCE, MP e MPC), o termo criticado foi revogado e, em 16.12.2014, novo acordo foi selado com homologação judicial. Por ele, o Executivo, os empreendedores e o Ministério Público definem a redistribuição das medidas mitigatórias anteriormente repassadas de forma indevida ao município.

Na nova pactuação, ainda que tenha havido redução de 30% das obrigações originais do empreendedor (de acordo com o parecer técnico do MP), é inquestionável sua virtuosidade em função da eliminação da necessidade de penosa tramitação judicial, havendo imediata solução quanto à definição da responsabilidade de realização de obras importantes para o interesse público da sociedade porto-alegrense.

Resta, entretanto, como desafio, exigir o cumprimento das novas cláusulas, ainda que o empreendedor se encontre atualmente em recuperação judicial, situação que será acompanhada pelos Auditores Públicos Externos do TCE-RS.

NOTAS

¹ Processo nº 11843-0200/13-6.

Filipe Costa Leiria - Auditor Público Externo TCE-RS

Precatórios e RPVs: judicializar é inexorável?

É preciso avançar em outras possibilidades, sob pena de punir injustamente os administradores públicos, sobrecarregar o poder judiciário e, sobretudo, onerar a sociedade

A judicialização da gestão pública (entendida como a resolução de questões administrativas na esfera judicial) decorre, em grande parte, de um aparente conflito de normas cujos desdobramentos atingem o cotidiano da administração: austeridade versus garantia de direitos constitucionais. A Inspeção Especial realizada pelo Tribunal de Contas do Estado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2014, que tratou de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs), ilustra essa questão.

Consta no referido expediente¹ que as despesas com precatórios e RPVs (com os respectivos sequestros judiciais), somente para o ano de 2013, atingiram cerca de R\$ 1,12 bilhão. Se tomada como uma função governamental, essa despesa alcançaria o 9º lugar dentre 28 identificadas, superando o gasto em funções como transporte, agricultura, ciência e tecnologia, assistência social, cultura, indústria, dentre outras. No caso específico do Rio Grande do Sul, uma significativa parcela desse volume expressivo de precatórios e de RPVs decorre da chamada Lei Britto (Lei 10.395/95). Justamente nesse caso, o aparente conflito de normas supracitado com repercussões no plano administrativo fica mais evidente.

Em síntese, o governo à época, quando da entrada em vigor da então Lei Complementar Federal nº 82/95 (conhecida como Lei Rita Camata, já revogada, posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 101/2000 no que tange aos limites de gasto com pessoal), entendeu que não poderiam ser pagos os reajustes decorrentes da Lei nº 10.395/95 relativos ao ano de 1996, porque o Estado estaria fora dos limites admitidos para despesas com pessoal. Contudo, a partir do ano de 2005, as decisões judiciais quanto à aplicação da Lei Britto foram pacificadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado, o que provocou o crescente número de execuções que resultaram em precatórios e em RPVs.

A racionalidade contida na decisão do administrador, no caso da Lei Britto, privilegiou o comando de austeridade (fixado na Lei Camata) ao invés das garantias asseguradas na constituição. No plano prático, o desatendimento à então Lei Camata determinava a recondução dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos em um período de três exercícios financeiros (§1º, art. 1º). Isso representava uma limitação, com efeitos no curto prazo para o administrador. Por outro lado, se o desatendimento de questões constitucionais (como a reposição salarial prevista em lei) implicasse a violação de norma hierarquicamente superior, não haveria, necessariamente, sanções imediatas a título de reparação, até que se “judicialize” a questão.

Em um cenário de incertezas, dentre as alternativas igualmente válidas para o administrador, aquelas nas quais os efeitos de eventuais sanções ocorram mais tarde (através de judicialização) tendem a ter preferência. Se no curto prazo isso pode representar uma aparente vantagem para a Administração, no longo prazo onera gestões subsequentes. Transcorridos mais de vinte anos, ainda hoje estão sendo pagos, via precatórios e RPVs, valores relativos à Lei nº 10.395/95. Foram milha-

res de ações (algumas ainda em execução), envolvendo em torno de 202 mil matrículas funcionais, gerando custas judiciais e honorários a serem absorvidos pela sociedade.

A raiz dos fatores que impulsionaram o crescimento significativo de RPVs e precatórios ainda é atual. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000, com claros comandos de austeridade fiscal e sanções imediatas) confrontada com a Constituição Federal (ampla em direitos e garantias), pode conduzir a situações de conflitos similares no plano prático. Na mesma Inspeção Especial, por exemplo, identificou-se que políticas federais de valorização do salário mínimo (passando de R\$ 465,00 em 2010 para R\$ 788,00 em 2015, aumento de 69,46%) tem efeitos nos gastos com RPVs estaduais, seja por força do comando constitucional (art. 87 do ADCT), seja por lei própria. Novamente, o administrador se vê em apuros, por fatores alheios a sua discricionariedade, para garantir a responsabilidade fiscal assegurada em lei. No caso do Rio Grande do Sul, mais recentemente, esse efeito foi mitigado por força da Lei nº 14.757/15, que reduziu de 40 para dez salários mínimos o limite de pagamento das RPVs.

Sabidamente, nem só na questão dos precatórios esse conflito é o pano de fundo. Sobram exemplos na saúde, com os sequestros judiciais que visam garantir direitos constitucionais; gestões previdenciárias que arrolam medidas corretivas de déficits atuariais, para assegurar os resultados primários exigidos para a LRF; dentre outros. Mais recentemente, no plano federal, esse conflito também esteve na questão do processo de impeachment em curso. A questão que emerge, portanto, é: como sairemos desse conflito cotidiano?



Leiria: “Os avanços são muito mais visíveis nas iniciativas dialogadas”

A resposta para a questão levantada parece apontar mais para uma visão exploratória de soluções coletivas do que necessariamente um ajuste pontual. No próprio expediente da Inspeção dos Precatórios, os avanços são muito mais visíveis nas iniciativas dialogadas (compartilhando soluções, dilemas decisórios, bases informacionais e mediando os conflitos) do que sanções. Talvez o primeiro passo seja justamente problematizar a questão: o conflito entre LRF e garantias constitucionais no plano prático e seus respectivos desdobramentos. A partir dessa problematização é possível perceber a extensão do assunto, ampliando-se as consciências. Essa foi uma prática que, ao menos no caso dos precatórios, demonstrou avanços.

Finalmente, longe de querer esgotar o assunto, tampouco apresentar uma panaceia para todos os males, a questão aqui posta deve ser enfrentada. Os mecanismos sancionatórios, as iniciativas individuais e os diagnósticos pontuais para esse conflito demonstraram ao longo dos anos certo esgotamento. Precisamos avançar em outras possibilidades (com ações dialogadas), sob pena de se engendrarem punições injustas aos administradores públicos, abarrotamento dos escaninhos do Poder Judiciário com processos e, sobretudo, um ônus excessivo para a sociedade.

NOTAS

¹ Expediente nº 10093-0200/14-0

Rita de Cássia Krieger Gattiboni - Auditora Externa do TCE-RS

Para transformar a cultura patriarcal no TCE-RS

Para se dar efetividade ao princípio constitucional de igualdade entre homem e mulher, deve-se construir um espaço público paritário

O avanço de uma agenda democrática que garanta os direitos humanos requer a superação do sistema patriarcal. Este sistema produz todos os tipos de violência contra meninas e mulheres. A violência sexista é endossada cotidianamente pela cultura que age de forma transversal em todos os campos da sociedade, desde o âmbito privado até o âmbito público.

A transversalidade é o principal elemento na busca pela concretização dos direitos das mulheres. O fim da discriminação de gênero tem que acontecer em todos os campos, desde a transformação na linguagem até a legislação punitiva da violência contra a mulher. O tratamento setorializado da questão impede a compreensão do todo e ao mesmo tempo reforça a sociedade patriarcal.

Para legitimar a mulher no espaço público, é importante que sejam ressaltadas, descobertas e divulgadas mulheres que atuam na construção desse espaço.

O artigo 2º da Resolução nº 717/2005 do TCE/RS estabelece: "O Presidente do Tribunal de Contas, mediante portaria com publicação no Diário Oficial do Estado, poderá conceder, a título de honraria, quando de atividades de representação ou solenidades, a escultura-símbolo do Tribunal - estatueta confeccionada em resina bidimensional, representando o Homem Rio-Grandense - O Gaúcho - no uso do laço, uma de



Rita: "Na cultura patriarcal a mulher é definida pela natureza/sexualidade e o homem pelo trabalho"

suas principais atividades campeiras - ou a réplica do quadro 'Carga Farrapa', de Guido Mondin, honrarias que serão acompanhadas do respectivo diploma, a pessoas ou instituições que tenham prestado relevantes serviços a este Tribunal, ao Sistema de Fiscalização dos Gastos Públicos, ao serviço público ou à sociedade, na promoção do bem-estar cultural e social, bem como que tenham contribuído na promoção das relações institucionais".

Sugere-se que esta resolução seja alterada para, ao mesmo tempo, destinar a honraria a um homem e a uma mulher, cumprindo com a paridade na distribuição da distinção. Para isso, ambos terão de apresentar nos seus currículos ações que transformaram a administração pública, sendo que estas ações devem estar guiadas pelos princípios constitucionais elencados no *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Assim, além da paridade na concessão da honraria, os agraciados devem comprovar ação na administração

pública que tenha contribuído para efetivação dos princípios elencados no artigo 37 da CF. Importante que a resolução também estabeleça a probidade na administração pública como critério para receber a honraria. Probidade é muito mais que legalidade. Probidade engloba todos os princípios (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência). Desta forma, qualquer pessoa que tenha seu histórico público marcado por ações de descumprimento dos princípios não poderá receber a distinção.

As mulheres compartilham como gênero a mesma condição genérica, mas diferem em suas situações de vida e nos graus e níveis da opres-

são. Há muitas mulheres que atuam no espaço público, como líderes comunitárias, que, muitas vezes, suprem ações eminentemente públicas, que estão invisíveis. A distinção deveria também revelar essas mulheres e desfazer o círculo existente de distinguir pessoas somente pelos cargos que ocupam e não pelo que fazem.

O cenário que prepondera foi construído desta maneira, porque, na cultura patriarcal, a mulher é definida pela natureza/sexualidade e o homem pelo trabalho. Então, para se dar efetividade ao princípio constitucional de igualdade entre homem e mulher, deve-se construir um espaço público paritário em que a mulher deixe de ser invisível e passe a ser reconhecida como sujeito atuante.

O princípio da igualdade constitucional entre os sexos e a crescente participação da mulher no espaço público estão a exigir a alteração da mencionada resolução para abranger paritariamente a mulher e para alterar o símbolo do gaúcho para outro que abarque os dois gêneros.

AMPCON

Diogo Roberto Ringenberg - Procurador do Ministério Público de Contas de Santa Catarina, Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON, Coordenador da Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina

Tribunais de Contas, utilidade e instrumentos

Uma das maneiras de conter as vicissitudes que ainda marcam o (des)funcionamento de alguns Tribunais de Contas é a exposição tempestiva dos seus trabalhos técnicos e decisões

Quando uma ordem constitucional surge, forçoso se torna vislumbrá-la sob a perspectiva da inauguração de um Estado que se pretende útil. Inviável conjecturar o contrário.

Esse Estado nasce com grandes missões a serem cumpridas. No Brasil, algumas das mais importantes foram assim deduzidas pela Constituição Federal: construir uma socie-

dade 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 preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para a realização dessas missões o Estado se vale das estruturas públicas que organiza. Uma dessas estruturas, especialmente vocacionada ao controle do uso do dinheiro público, é o Tribunal de Contas.

Não há como o Estado operar adequadamente sem estruturas de controle. Boa parte da presença estatal,

inclusive, manifesta-se exatamente pela atividade de controle, a exemplo de sua atuação policial, judicial e administrativa.

Em relação aos Tribunais de Contas não há exagero em afirmar que foram bem dotados pela Constituição em termos de instrumentos para realização de suas atribuições. É verdade que outros poderiam melhor aparelhá-los, notadamente no que tange à produção de algumas provas.

Apenas para não deixar passar a oportunidade, não faz mais sentido que em uma República administradores de dinheiros públicos continuem a brandir, pelo menos não com a aura quase sagrada a que foram erguidos no direito brasileiro, mantos como os do sigilo fiscal e bancário. Não há direitos absolutos, nem mesmo o direito à vida reveste-se de tal caráter. Urge sopesar também o direito do cidadão de saber como se comportam os gestores da res publica.

Deve-se reconhecer, porém, que muito pode ser feito com os instrumentos que nos foram claramente deferidos pela ordem constitucional vigente. Alguns, não tão claramente positivados, nem por isso deixaram de ser reconhecidos como manejáveis pelas Cortes de Contas, pela via da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, na linha dos chamados poderes inerentes, contributo do direito americano, e que basicamente reconhece os meios a quem a Constituição estabeleceu os fins.

Em boa parte dos Tribunais de Contas brasileiros, contudo, os instrumentos de que dispõem são proposadamente subutilizados ou utilizados de maneira a não produzir efeitos muito contundentes, em especial quando há implicações de cunho sancionatório, nada obstante retaguarda sólida de base técnica, produzida por servidores bem preparados, normalmente a indicar a necessidade de medidas mais incisivas.

Tal característica se explica em razão do baixo grau de independência existente entre magistrados de contas e as forças político-partidárias responsáveis pelas suas nomeações para o cargo de ministro ou conselheiro do Tribunal de Contas.

A discrepância entre os meios necessários e aqueles efetivamente utilizados impacta a equação que mede a utilidade dos Tribunais de Contas. A adoção dos meios apropriados ao caso concreto deve ter por norte, sempre, o direito fundamental à boa administração pública e a obtenção da utilidade pretendida em favor do interesse público com o menor esforço processual ou, em resumo, atuação eficiente.

É muito comum ainda prevalecer a aplicação de sanções pecuniárias (multas) excessivamente singelas, incapazes de repercutir minimamente os efeitos dissuasivos e pedagógicos pretendidos por essa modalidade de punição.

Também ainda, parece ser regra geral a adoção sistemática de subterfúgios para o maior atraso possível na comunicação aos órgãos competentes de indícios de crimes e atos de improbidade dos quais a Corte não pode se desincumbir por falta de atribuição constitucional, laborando desta forma em favor da prescrição e da impunidade.

Os instrumentos da recomendação e determinação, porém, são talvez os mais vilipendiados. Inicialmente porque não raramente são utilizados em situações impróprias, muitas vezes para contornar a aplicação de instrumental mais gravoso como o das sanções pecuniárias ou



Arquivo Pessoal

Diogo: "O controle social promoverá o desenvolvimento institucional das Cortes de Contas"

EM TEMPOS DE LAVA A JATO, EM QUE FATOS ILÍCITOS MAIS GRAVES SÃO DIVULGADOS, AINDA PREVALECE A CULTURA DO SIGILO NOS TCS

até mesmo ordens de ressarcimento ao Erário (imputação de débito), mas também porque não são adequadamente fiscalizados quanto ao seu cumprimento.

Há casos emblemáticos em que a mesma irregularidade é cometida há vinte anos, merecendo apenas inócuas recomendações, para que uma decisão mais contundente, no sentido da rejeição de contas ou do julgamento pela irregularidade, não seja editada.

É verdade que tais particularidades do manejo do instrumental de que dispõe o Tribunal de Contas ficam mais evidentes em razão do "tamanho do coturno" do gestor público. Quanto maior a importância política do cargo ou o seu potencial de crescimento na hierarquia do poder, com mais leniência se aplica o repertório de instrumentos à disposição dos Tribunais de Contas.

Outra característica marcante das Cortes de Contas evidencia fragilidade institucional gritante. A própria essência de um órgão colegiado é comprometida quando suas decisões não são verdadeiramente fruto de discussões. Há Tribunais de Contas em que o índice de unanimidade das decisões alcança 98%. Impera forte nos colegiados de contas o rito e o ritmo do "em-discussão-em-votação-aprovado", assim mesmo, tudo junto, em menos de três segundos.

A ideia de força na constituição de um órgão colegiado é produzir decisões melhores, imantadas por um processo de discussão que forme algum juízo sobre os temas em discussão como resultado da síntese de ideias que se digladiam.

Uma das maneiras de conter as vicissitudes que ainda marcam o (des)funcionamento de alguns Tribunais de Contas é a exposição tempestiva dos seus trabalhos técnicos e decisões. A transparência ativa dos relatórios técnicos e decisões produzidas pelos Tribunais de Contas, simultaneamente à produção desses documentos, pode representar o toque de Midas em termos de evolução institucional e republicana dessas instituições, hoje ainda arcaicas em sua essência.

Ofertar ao cidadão os trabalhos técnicos elaborados pelo Tribunal de Contas não é um favor, mas simples-

mente o reconhecimento de que todo poder emana do povo e prestar contas a ele é dever do Estado. Mesmo sob vigência plena, a lei de acesso à informação pública é ainda contornada despudoradamente na maior parte das Cortes de Contas, quase sempre a pretexto de proteger maus gestores, notadamente se forem eles dos altos escalões da administração pública.

Em tempos de Lava a Jato, em que fatos ilícitos significativamente mais graves não têm merecido o manto do sigilo, nem mesmo na mais alta Corte judicial deste país, prevalece ainda a cultura do sigilo nos Tribunais de Contas, mesmo quando, em regra, essas Cortes não processam temas que envolvam o âmbito estrito da intimidade pessoal de quem quer que seja ou atinentes à segurança do Estado.

O controle social dos Tribunais de Contas e de suas decisões pode ser significativamente impulsionado com medidas concretas para o afastamento de sombras e opacidades. Como consequência, promoverá o desenvolvimento institucional das Cortes de Contas, a propagação da cultura de responsabilidade, inclusive dos técnicos que elaboram peças técnicas e, finalmente, a pavimentação permanente da via de legitimação dos Tribunais de Contas perante a sociedade, o que se traduz em síntese pelo reconhecimento da utilidade e pela confiança no trabalho da instituição.

Amauri Perusso, Presidente da FENASTC

Ampliar a organização dos servidores para responder às crises

Matérias que dizem respeito à função de auditoria devem ser deliberadas por um conjunto de Auditores estáveis e experientes no cargo

Nos 34 Tribunais de Contas Brasileiros, a FENASTC, organizada como federação nacional, dentro da estrutura sindical brasileira, se relaciona com 58 entidades de servidores. Elas existem com diretoria, estatuto e atividades permanentes. Nominalmente existem outras mais.

A Fenastc acolhe como filiadas associações (mais antigas e normalmente com mais associados) e sindicatos. Importante lembrar que até a Constituição de 1988, portanto, durante toda a ditadura, não se podia organizar sindicatos no setor público. Esse é um dos motivos do lento processo de formação de sindicatos no nosso meio.

Nos Tribunais de Contas, denominam-se sindicatos 32 entidades. Há uma tendência de extinção de muitas associações para a construção de entidades sindicais. Esse processo se deve à adesão do Brasil à Convenção 151 da OIT. No momento em que o País, por sua mandatária, Presidente Dilma Rousseff, em 2013, depositou o documento de adesão (depois de mais de uma década de tramitação no Congresso Brasileiro, para ratificação), foi necessário declarar a quem o País reconhecia como capaz para representar os trabalhadores nas negociações com os dirigentes de poderes e órgãos públicos. Portanto, a quem se dirigem as garantias? Não poderia ser outra organização, senão

a quem consta no artigo 8º da Constituição da República Federativa do Brasil, e igualmente, na Consolidação das Leis do Trabalho. Trata-se dos sindicatos e, por consequência, dos dirigentes sindicais.

Com o agravamento da crise econômica, as finanças nacionais (alcançando estados e municípios) são duramente atingidas, produzindo efeitos diretos sobre a área fiscal, com significativa redução de receitas.

Os conservadores, os rentistas e a grande imprensa pressionam os governos e busca-se transferir a crise do País para os servidores públicos, sob o argumento de que o excesso de gastos (tratando somente da despesa) decorre da folha de pagamentos e da Previdência.

Como a sociedade pouco nos conhece (tem vaga noção do que significa o controle), nós, trabalhadores do Controle Externo Brasileiro, estamos sob grande ameaça de perdas de remuneração, condições de trabalho, reposição de quadros, carreiras e planos de ascensão funcional, na esteira da perda de orçamentos dos Tribunais.

A crise econômica é crise do sistema capitalista em escala global. Nele, o sistema financeiro tornou-se tão gran-



Amauri: "É preciso transformar, profundamente, nossas instituições para enfrentar os desafios atuais"

de e com tal grau de liquidez, descolando-se da atividade produtiva, num processo de autorreprodução, que produz crises mais frequentes e mais profundas. Ao mesmo tempo, tenta o sistema financeiro, a todo custo, transferir a crise para o setor público, o que equivale a dizer, para o conjunto da população.

Foi transferindo os prejuízos de 2008 para os estados nacionais que grandes grupos econômicos tiveram uma sobrevida. Vide a quantidade de valores que os EUA assumiram para "salvar" o sistema financeiro e também a General Motors.

Para extrair parte da riqueza produzida pelo conjunto da sociedade faz-se vultosa transferência de recursos via sistema da dívida pública. No Brasil, o governo federal transfere quantias crescentes anualmente para a conta despesas financeiras e gastou, em 2015, R\$ 501 bilhões somente com juros da dívida.

A organização dos servidores dos Tribunais de Contas é para enfrentar essas questões, que encontramos em nossos relatórios de auditoria (ou na prestação de contas do presidente, governadores e prefeitos das grandes cidades).

Essa verdade das contas dos gestores demanda publicidade, assim como todos os achados de auditoria, com apresentação à sociedade dos números e seus impactos na vida dos cidadãos.

A ACUMULAÇÃO DESENFREADA PRODUZ CORRUPÇÃO SEM LIMITES

A crise de moralidade pública que assola o Brasil e outros países é resultante do processo de acumulação financeira desenfreada.

Vem daí a sensação de que "está tudo podre", "que não tem mais jeito", de que "nada do que se faça poderá

mudar a situação", entre outras variantes, que determinam uma grande impotência diante do fenômeno da corrupção e mau uso do dinheiro público.

Os montantes envolvidos e as pessoas e autoridades envolvidas colocam uma dimensão que, por vezes, assusta e paralisa a ação da cidadania.

É importante para a continuidade desse sistema que o cidadão comum venha a se sentir desestimulado.

E como promover a atuação dos trabalhadores responsáveis por dar combate a "esse estado de coisas"?

O primeiro desafio para todos os dirigentes de associações e sindicatos é compreender que temos que transformar, profundamente, nossas instituições para enfrentar os tempos e urgências atuais.

Essencial compreender que não seremos suficientes para o combate à corrupção. Somente com controle social motivado por ampla transparência, poderemos vencer.

Logo, para além das nossas atividades diárias, de auditorias, inspeções e avaliações das políticas públicas, precisamos informar e integrar a sociedade para que nos ajude na tarefa de controlar as receitas e despesas públicas.

SEM MUDANÇAS PROFUNDAS NOS TRIBUNAIS NÃO TEREMOS FUTURO

Os 34 Tribunais de Contas Brasileiros (TCU, TCEs e TCMs), somados seus orçamentos executados no exercício fiscal em 2015, representaram despesas da ordem de R\$ 9,8 bilhões. Altos custos e pouca efetividade.

A FENASTC aprovou em seu XXV Congresso, realizado em Brasília, dia 9 de dezembro de 2015, e publicou em sua revista nacional Controle Externo Brasileiro em Revista a defesa da independência da função de auditoria. Trata-se de um ajuste necessário para afirmação do papel da auditoria e que produzirá mudanças profundas nos TCs.

Importa destacar que a independência dos Auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da auditoria governamental. Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o Estado, a auditoria pública de controle externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre nas carreiras de magistratura, de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia Pública e, inclusive, de integrantes do Controle Interno.

Além da escolha do diretor (secretário) de auditoria pelos Auditores, é necessária a criação de um Conselho Superior de Auditoria. Em essência, as matérias que dizem respeito à nossa função de auditoria devem ser deliberadas por um conjunto de Auditores estáveis e experientes no cargo, com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função. Todos os conselheiros terão mandato determinado.

Das três funções dos Tribunais de Contas, duas estão determinadas: ministros/conselheiros e seus substitutos julgam ou emitem parecer e membros do Ministério Público de Contas atuam com independência em defesa da sociedade e do Erário.

A construção da independência da função de auditoria é o que se impõe.

Essa é a grande tarefa das associações e sindicatos. Para selar a unidade entre todas as categorias de servidores e para mudar os Tribunais.



Facilite a sua vida
com o **Banrisul** no seu
smartphone ou **tablet**.

Baixe agora mesmo o aplicativo
M-Banking, ative o **Banritoken**
e tenha mais tempo para você.

banrisul.com.br/mbanking

M-Banking

 **Banrisul**