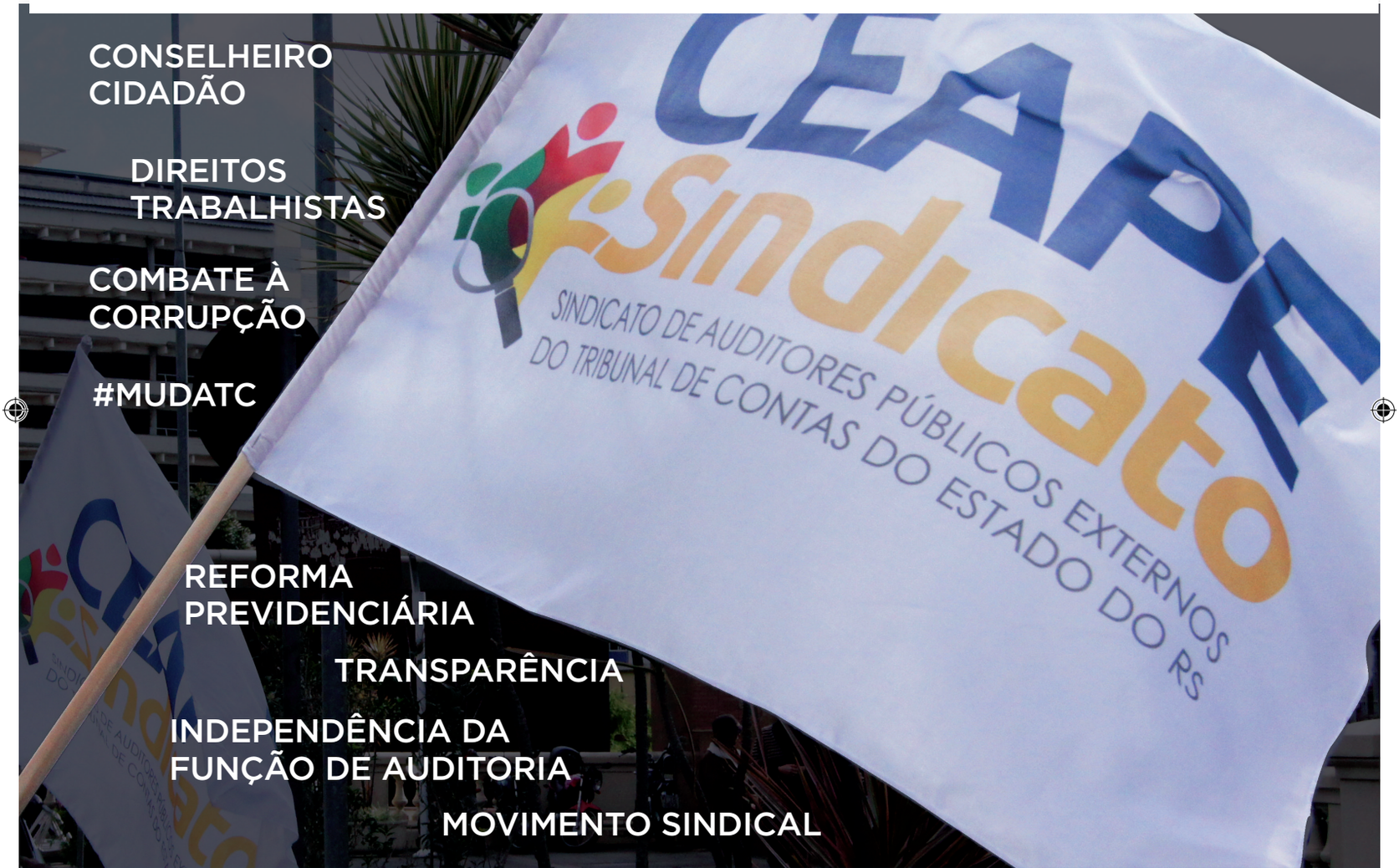
ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO SINDICATO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TCE-RS

CEAPE Sindicato
SINDICATO DE AUDITORES PÚBLICOS EXTERNOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

www.ceapetce.org.br

Junho/2017 - Nº 6



Impacto Social da **Auditoria**

Contribuições para melhorar a vida do cidadão

DÍVIDA PÚBLICA
Subserviência pelo endividamento e a ameaça de securitização da dívida ativa

#MUDATC
Reestruturação dos TCs para o combate à corrupção e avaliação das políticas públicas

CONTRARREFORMAS
Rompimento do pacto social da CF 88 e ampliação dos conflitos na sociedade

RevistaCeape2017_final.indd 1 14/06/17 14:31

EXPEDIENTE

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 Balbueno
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
Jacquelina Mezzomo Rovaris
Kenman Correa Yung
Márcio Nunes Araújo
Roberto Moraes Sanchotene

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)
Letícia Monteiro
Diagramação e Projeto Gráfico
Design de Maria
Revisão: Landro Oviedo
Impressão: Gráfica Odisséia
Tiragem: 4000 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

PALAVRA DO PRESIDENTE

Josué Martins
Presidente do CEAPE-Sindicato

No Diário Oficial da União de 8.2.2017, foi publicado, pelo Ministério do Trabalho, o deferimento do registro sindical ao CEAPE-Sindicato. Trata-se do último estágio formal para aquisição da capacidade de representação plena dos Auditores Públicos Externos do TCE-RS.

Já vínhamos atuando como sindicato desde antes da fundação da entidade. Somos a continuidade da antiga associação Ceape, que caminha para a extinção e repasse de patrimônio para o CEAPE-Sindicato.

Seguimos firmes no propósito de construção da Independência da Função de Auditoria. Essa formulação foi tratada nas duas edições anteriores desta revista e retomada aqui em artigo do Diretor Jurídico da Entidade, Romano Scapin.

Fazemos eco às palavras da FENASTC, em entrevista de seu Presidente (colega Amauri Perusso), ao defender uma profunda transformação dos Tribunais de Contas, que passa pela escolha cidadã dos Ministros e Conselheiros, pela independência da função de auditoria e pela publicação ativa dos relatórios de auditoria em tempo hábil para a cidadania formar opinião antes dos julgamentos.

O Presidente do TCE-RS (Cons. Marco Peixoto) destaca as contribuições do nosso Tribunal na busca de soluções para a crise do RS.

Não estamos alheios aos acontecimentos nacionais e estaduais. Seguimos atentos.

No último número da nossa revista, em maio de 2016, alertávamos para o fato de que a crise por que passava o país ainda não apresentava sinais de arrefecimento. Agora, em junho de 2017, essa crise segue presente na sociedade brasileira e ainda não se vê uma luz no fim do túnel.

Dizíamos que as políticas econômicas resumidas pela alcunha da "austeridade" não teriam capacidade de tirar o país do atoleiro tão cedo. E isso tem sido comprovado pela realidade. A recessão levou a uma queda de 3,8% no PIB de 2015, persistiu em 2016 (queda de 3,6% no PIB) e a economia segue patinando em 2017.

Ao examinar a adoção das medidas de austeridade para o enfrentamento da crise de 2007/8 pela União Europeia, o "insuspeito" FMI proferiu recentemente um conjunto de críticas, colocando em dúvida a validade daquelas políticas.

Do último número da revista até agora, o país trocou de presidente e está prestes a trocar novamente. A saída tem que vir pelo voto direto da cidadania, do contrário a crise política não será aplacada.

A instabilidade política da nação tem testado ao limite nossa jovem democracia. Essa instabilidade, que se junta à crise econômica, tem sido utilizada como uma espécie de terrorismo financeiro sobre a cidadania e servido de justificativa para uma série de alterações constitucionais que significam verdadeiras regressões de direitos: a já aprovada PEC do teto dos gastos (que estabelece um congelamento de 20 anos nos gastos que atendem às necessidades essenciais da população e nenhum limite aos gastos financeiros, que remuneram a banca privada e os rentistas), a contrarreforma da previdência em andamento (que acaba com a previdência pública, levando muitos a não se aposentarem e outros a correrem para os planos privados) e a contrarreforma trabalhista, também em andamento (que significa a ampliação da precarização das relações de trabalho).

Todas são iniciativas que fragilizam padrões civilizacionais mínimos de convivência e tendem a levar o país ao caos social em breve. Na verdade, essas iniciativas revelam a natureza da crise: trata-se o conjunto de direitos como um

custo social a ser eliminado em prol da rentabilidade no setor privado. Vivemos o esgotamento de um modelo de sociedade, inaugurado com o Plano Real, que aprofundou a desindustrialização do país, nos situou na divisão internacional do trabalho em posição que ocupávamos nos tempos do Brasil Colônia e, com a fragilização do aparato estatal, dificulta cada vez mais o controle da riqueza produzida em solo pátrio.

Esta revista reúne artigos que dialogam com essa temática, em especial nas áreas previdenciária, do teto dos gastos, do controle social de políticas públicas que considerem uma responsabilidade fiscal aderente aos direitos fundamentais e da financeirização dos orçamentos dos grandes municípios.

O discurso do terrorismo financeiro não é novo para os gaúchos. Desde 2015, ele vem sendo alardeado pelo Governo Sartori com o objetivo de aplicar suas medidas de austeridade. O Movimento Unificado dos Servidores, em seminário realizado em final de maio de 2015, alertava para a necessidade de formar uma frente de estados devedores para negociar com a União nossa dívida e indicávamos para a necessidade de melhorar a arrecadação pela ampliação da fiscalização, pelo combate à sonegação, pela cobrança da dívida ativa, pela revisão dos incentivos fiscais.

O governo optou por não caminhar nessa direção. Preferiu fazer fortes ajustes no dispêndio com servidores e extinguir fundações. A iniciativa da extinção não representava mais de 0,5% do orçamento anual do RS. Além disso, retirou o Estado de áreas como cultura, pesquisa, ciência e tecnologia. Além de representar uma economia pífia, a iniciativa passa uma mensagem de descompromisso com o futuro. Afinal, qual estado se desenvolve sem atuar nessas áreas? Graças à atuação dos movimentos sociais e sindicais, o processo de extinção está praticamente paralisado.

Adentra-se 2017 e o tema da renegociação da dívida do RS com a União aponta para uma solução que pretende resguardar o final do mandato em curso e o primeiro ano do seguinte. Trata-se dessa matéria em artigo mais adiante.

Como sempre, nossa revista traz um conjunto de artigos técnicos em que, pela relevância, são "carimbados" com os dizeres "impacto social da auditoria". Dialogamos com a sociedade a partir dos nossos trabalhos de auditoria (relatórios e técnicas de controle) e procuramos demonstrar a relevância de nossa atividade típica de Estado.

Fica aqui o convite para uma leitura que pretendemos proveitosa.

SUMÁRIO

3 – Palavra do Presidente

4 e 5 – Controle em Foco

Programa veiculado na Radioweb do TCE debate assuntos de relevância local e nacional

6 e 7 – Balanço das ações

Reajuste salarial, contrarreformas e renegociação da dívida na pauta da entidade

8, 9 e 10 – Dívida Pública

Josué Martins fala da subserviência em decorrência da dívida

11 e 12 – Securitização da Dívida

Instituições estatais viabilizam operações que podem gerar enormes passivos financeiros

13, 14 e 15 – Contrarreformas

Propostas de reformas desestruturam o Estado Social, denuncia o auditor-fiscal Dão Real dos Santos

16 e 17 – Previdência

Advogada analisa as consequências da reforma previdenciária para a sociedade

18, 19, 20 e 21 – Gastos Públicos

Controle judicial dos orçamentos públicos para eficácia dos direitos fundamentais

22 e 23 – Tribunais de Contas

#MudaTC, principalmente na estrutura funcional e no processo de contas

24 e 25 – Controle Interno

Análise do Ambiente de Controle Municipal na Controladoria-Geral no Município de Porto Alegre

26 e 27 – Tecnologia da Informação

Trilhando a Auditoria na Era do Conhecimento

28 e 29 – Educação

PNE: fatores que podem aumentar a desigualdade

30, 31 e 32 – Controle Externo

Fortalecimento da relação institucional entre Parlamento e Tribunal de Contas

33 – Arrecadação

ISS: uma importante fonte de receita própria

34 e 35 – RPPS

Integração entre os atores responsáveis pelo cálculo atuarial: um caminho para o equacionamento do déficit atuarial

36 – Ouvidoria

As ouvidorias públicas são canais de diálogo

37 – União Gaúcha

UG intensifica a defesa do sistema previdenciário

38, 39 e 40 – Presidente do TCE-RS

Contribuição importante para a busca de soluções para a crise gaúcha

41 – Estruturação do Estado

Leitura da Guerra pelas Estruturas Estáveis de Estado

42 e 43 – Presidente da Fenastc

Crise de moralidade e a mudança nos TCs

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

Em 2016, o programa Controle em Foco completou seis anos discutindo temas de repercussão nacional e local, consolidando-se como um canal democrático, questionador e comprometido com a realidade do país.

Transmitido pela ***Rádioweb*** do TCE-RS, às quartas-feiras, 11h, o Controle em Foco também tem uma agenda de entrevistados preenchida por figuras de atuação destacada em sua área. Veja alguns temas abordados ao longo do ano.

Economia Brasileira e Regional - Entrevistado: Cláudio Accurso - Economista

Formado economista pela UFRGS, com pós-graduação na Universidade do Chile e na CEPAL, Cláudio Accurso falou sobre a economia brasileira e regional. Apoiado em longos anos de assessoria governamental na área de planejamento e de projetos, afirmou que "é preciso definir uma meta de crescimento de no mínimo 5% ao ano, com o que se duplicará a riqueza em 14 anos e definida essa, ter-se-á de traçar os planos necessários para sua garantia, devidamente pactuados com a população e os agentes da economia".

Guilherme Santos / Sul 21

Cláudio Accurso

Alternativas para sair da crise – Entrevistado: Antonio Corrêa de Lacerda - coordenador do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC/SP

Antonio Corrêa de Lacerda, doutor em Ciências Econômicas, sugeriu quatro alterações para sair da crise: baixar os juros para patamares civilizados; promover acordos de leniência para permitir a punição daqueles identificados como corruptos e o retorno às atividades produtivas das empresas; manter o câmbio em condições favoráveis para garantir as exportações; buscar uma inserção soberana no mercado internacional e superar a condição de fornecedor de ***comodities***. Também sugeriu resgatar o mercado interno.

Renegociação das dívidas dos Estados com a União. Entrevistado: Onofre Alves Batista Jr. - Advogado-Geral de Minas Gerais

Em abril de 2016, o Controle em Foco conversou com Onofre Alves Batista Jr., Advogado-Geral de Minas Ge-

Zero Hora/Divulgação

Antonio Corrêa de Lacerda

Renato Cobucci / Imprensa MG

Onofre Alves Batista Jr.

RevistaCeape2017_final.indd 4 14/06/17 14:31

Marcelo Camargo - Agência Brasil

Vilson Romero

Fredy Vieira / Jornal do Comércio

Tomás Fiori

rais, sobre a renegociação das dívidas dos Estados com a União. Segundo a Advocacia-Geral do Estado, o Estado de Minas tem um crédito a favor do Estado de oito bilhões de reais. No programa, Onofre falou sobre essa situação e qual a expectativa em relação aos desdobramentos desse embate.

Reposição Salarial - Sindjus, Simpe e Servidores da Procuradoria

A difícil campanha salarial de 2015 foi tema, em junho, do programa Controle em Foco. Os convidados foram Ricardo Silva de Freitas, vice-presidente do CEAPE; Davi Pio da Silva dos Santos, secretário-geral do Sindjus; Alberto Freire Ledur, presidente do Simpe; e João Rodrigo Celi, diretor do Adpergs. Os convidados falaram sobre a derrubada dos vetos do governador Sartori aos projetos de reposição salarial. A mobilização da categoria resultou em vitória e aprovação do reajuste de 8,13%.

Reforma da Previdência - Denise Gentil – pesquisadora na área da macroeconomia e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Um dos pontos de destaque das suas pesquisas é a manipulação de dados que apontam para o déficit da previdência. Na verdade, segundo ela, existe um superávit de 16,135 milhões. Denise explica que o déficit da previdência é calculado somando as contribuições ao INSS dos assalariados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos, segurado especial, autônomos e empregadores e deduzindo deste montante pago dos benefícios previdenciários do RGPS. Segundo Denise, a receita da Seguridade Social deveria incluir CSLL, PIS/PASEP, COFINS, CPMF, receitas de órgãos da Seguridade e Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU.

Déficit da Previdência - Vilson Romero - presidente Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (ANFIP)

O mito do déficit da Previdência também foi tema da conversa com Vilson Romero, presidente Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (ANFIP), que salientou que o Governo Federal faz uma campanha para dizer ao povo que a previdência vem apresentando déficit continuado e crescente quando a análise dos números mostra uma previdência com sobras de receitas.

Extinção das Fundações Estaduais - Tomás Fiori, pesquisador da FEE

O programa tratou do conjunto de medidas apresentadas à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, no que ficou conhecido como "Pacote do Sartori", entre as quais a extinção da Fundação de Economia e Estatística, a FEE. A instituição foi incluída no pacote de medidas proposto pelo governador Sartori.

RevistaCeape2017_final.indd 5 14/06/17 14:31

2016: ano de atuação intensa do CEAPE-Sindicato

Questões como reajuste salarial, contrarreformas e renegociação da dívida estavam entre as pautas principais da entidade

O ano de 2016 foi marcado pelos primeiros passos da atuação do CEAPE-Sindicato, cuja fundação ocorreu em 31 de julho de 2015, após 30 anos de funcionamento como associação. Neste período, uma de suas principais lutas foi pela defesa da reposição salarial dos servidores. O CEAPE-Sindicato uniu-se às entidades representativas dos trabalhadores do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, na defesa da recomposição inflacionária do período de abril de 2014 a abril de 2015, já que nem mesmo este direito era reconhecido pelo Poder Executivo. Os dirigentes da entidade reuniram-se com o presidente do TCE-RS, Marco Peixoto, apresentando as reivindicações da categoria e, ao longo de seis meses, percorreram a Assembleia Legislativa, visitaram gabinetes de deputados e das bancadas e, ao final, na sessão do dia 17.5.2016, foi aprovada a reposição de perdas aos servidores em 8,13%, com retroatividade a partir de 1º de janeiro de 2016.

A par disso, o CEAPE-Sindicato participou e segue atuando junto aos demais servidores do Estado, mediante reuniões e atividades comuns com lideranças de várias categorias, na luta para enfrentar a proposta do Executivo para a crise financeira no Rio Grande do Sul, que inclui o desmonte dos serviços públicos, a extinção de fundações, o atraso dos salários e perda generalizada de direitos dos servidores públicos. Também permanece na pauta do CEAPE-Sindicato a campanha Conselheiro Cidadão, na qual a entidade defende a participação da sociedade no processo de escolha do cargo de Conselheiro do TCE-RS.

Outro assunto de fundamental importância na instituição é a Independência da Função da Auditoria e a Criação do Conselho Superior de Auditoria. Esta independência pretendida permitirá a emancipação de 570 auditores treinados, qualificados e com experiência para execução de atividades de Auditoria Governamental.

Ainda nas questões estaduais, o CEAPE participou do pleito pela interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, aprovada pela Assembleia Legislativa em sessão extraordinária no final de dezembro de 2015, onde se obteve liminar. O CEAPE-Sindicato integra a diretoria da União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública do RS. A UG congrega 29 entidades representativas dos servidores públicos do RS, com objetivo de atuar em defesa da manutenção e efetividade de um sistema de previdência social de natureza pública.

No espectro nacional, o CEAPE-Sindicato tem participado de lutas fundamentais para combater o pensamento que hoje domina o cenário político nacional, no qual os trabalhadores são as principais vítimas. Foi um ano de lutas e mobilizações contra o PLP 257/16 (renegociação das dívidas dos estados) e a PEC 241/16 (teto de gastos/novo regime fiscal), a terceirização ampla e as contrarreformas trabalhista e previdenciária. O CEAPE-Sindicato participa da Frente Parlamentar Mista pela Auditoria da Dívida (federal) com Participação Popular. Com relação à Previdência, o CEAPE-Sindicato promoveu, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, por meio da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC), a palestra "Reforma da Previdência: consequências para os servidores públicos", com a advogada Jane Berwanger, doutora em Direito Previdenciário e presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

A atuação na Auditoria Cidadã da Dívida Pública, integrando a coordenação do Núcleo Gaúcho, parte do entendimento de que essa é a questão central a ser enfrentada

RevistaCeape2017_final.indd 6 14/06/17 14:31

pela Nação, inclusive para recompor nossa capacidade de controle sobre a riqueza aqui gerada. Sem isso, o próprio conceito de Nação perde sentido e o mínimo de sociabilidade ainda existente tende a se esvair rapidamente.

SEMINÁRIOS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O CEAPE-Sindicato, através de sua presidência, participou intensamente de seminários e audiências públicas para discutir as questões locais e nacionais. São eles "Dívida Pública, Desenvolvimento e Soberania Nacional", promovido pelo Sindicato dos Engenheiros do RS (Senge); palestra sobre Dívida Pública, realizada durante o 10º Congresso da Federação dos Trabalhadores do Comércio do RS; Audiência Pública Conjunta "O Desmonte do Serviço Público", promovido pela ALRS; "Transparência e Cidadania", promovido pelo CEAPE-Sindicato, FENASTC, SENGE-RS, AFOCEFE-Sindicato; Simpósio de Previdência, promoção do IPERGS e União Gaúcha, com a palestra "Serviço Público, para onde vamos?"; Colóquio sobre Políticas Públicas e Financeirização, promovido pelo Instituto Humanitas, da Unisinos. Também participou do seminário "Como Sair da Crise? Alternativas para o RS", Promovido pelo Comitê em Defesa da Democracia e do Estado Democrático de Direito, em que participou da Mesa "Economia Gaúcha e Alternativas para a Crise Financeira do Estado".

IMPRENSA

O CEAPE-Sindicato foi requisitado pela imprensa para opinar sobre os principais assuntos de sua atuação. Tanto como entrevistado ou em artigos de opinião, os dirigentes da entidade têm marcado posição nos temas da recomposição salarial dos servidores públicos, da renegociação da dívida pública, do aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas, da extinção das Fundações e dos pacotes do Governo Sartori.

RevistaCeape2017_final.indd 7 14/06/17 14:32

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

A subserviência em decorrência da dívida

A política econômica do Brasil, no essencial, passou a ser ditada pelos interesses dos credores

Em março de 1988, o estudioso Franz J. Hinkelammert, ao editar o livro "A Dívida Externa da América Latina: O automatismo da dívida" (a edição brasileira pela Vozes saiu em 1989), denuncia os mecanismos de crescimento essencialmente financeiros da dívida, que passa a denominar de fictícia e alerta para a ampliação do grau de dependência dos países latino-americanos decorrente desse mecanismo.

Nos anos oitenta, com a crise da dívida externa, o FMI assumiu o papel de negociador em benefício dos bancos credores. Ficaram famosas as cartas de intenções assinadas pelo Brasil com o FMI e as missões de fiscalização dos funcionários do Fundo, que vinham aferir nossas contas.

Nossa política econômica, no essencial, passou a ser ditada pelos interesses dos credores.

Método semelhante foi utilizado pela União no processo de negociação das dívidas dos estados ao final da década de noventa. A Lei Federal 9.496/97, que autorizou a União a fazer a negociação com os Estados, estabeleceu um conjunto de seis fatores condicionantes a serem obedecidos pelos estados-membros (art. 2º), os quais foram atualizados pela legislação recente (em especial a LCF 156/2016), que abriu espaço para a última renegociação e se referem a metas de dívida consolidada, resultado primário, despesa com pessoal, receitas de arrecadação própria, gestão pública e disponibilidade de caixa. Na redação original, "gestão pública" era "privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial" e "disponibilidade de caixa" era "despesas de investimento em relação à RLR".

Guilherme Santos / Jornal Sul21

Josué Martins

Trata-se simplesmente do essencial da gestão financeira dos estados, que passou a ficar subordinado aos interesses da política econômica da União.

O recente "projeto de recuperação fiscal dos estados", expresso no PLP nº 343/2017, vai muito além em termos da dependência e da subordinação da gestão financeira dos estados à União. Ele fixa, na sua proposta original[1], 22 fatores condicionantes que devem ser respeitados pelos Estados alcançados pelo projeto. O primeiro deles é a "privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento". Eis o objetivo central: dar sequência ao iniciado em 1998, com a saída do Estado de atividades potencialmente atraentes para o setor privado, abrindo espaço de valorização do capital em áreas anteriormente providas pelo poder público.

RevistaCeape2017_final.indd 8 14/06/17 14:32

Há ainda a exigência de renúncia a qualquer ação judicial para discutir a dívida com a União. O RS possui duas ações tramitando no STF em que alega estar quitada, ou quase, a dívida.

Outros dez objetivos são de contenção do comprometimento do orçamento com a folha de pagamentos. Ora, sendo o serviço público uma atividade em que o essencial é prestar serviços, é natural que a folha seja o maior componente dos gastos públicos. No entanto, tendo em conta que no RS aproximadamente 66% dos servidores do Poder Executivo ganham líquidos dois e meio salários mínimos regionais, não é possível inferir que essa seja a causa da crise. Ajustar por ai significará restringir ainda mais os já parcos serviços prestados à sociedade gaúcha.

Mas a pá de cal sobre a autonomia dos estados insculpida no ***caput*** do art. 18 da CF é a previsão de um Conselho de Supervisão, ou melhor, uma junta interventora composta por três membros indicados pela União com a finalidade principal de monitorar o cumprimento das 22 metas/compromissos estabelecidas e indicar os ajustes necessários para correção de rota. Esse conselho funcionaria diariamente na sede da Secretaria da Fazenda-RS, sob patrocínio do erário gaúcho.

Em 1999, um ano após o primeiro acordo da dívida do RS com a União, os Auditores Públicos Externos do TCE elaboraram um relatório de avaliação do acordo. Conclusão central: "O contrato de refinanciamento retira do Estado a autonomia financeira e administrativa prevista na Constituição Federal"[2].

Tanto naquele momento como hoje, a União se aproveita de uma conjuntura de crise, que não decorreu de ações de responsabilidade dos Estados, e impõe suas condições de resgate.

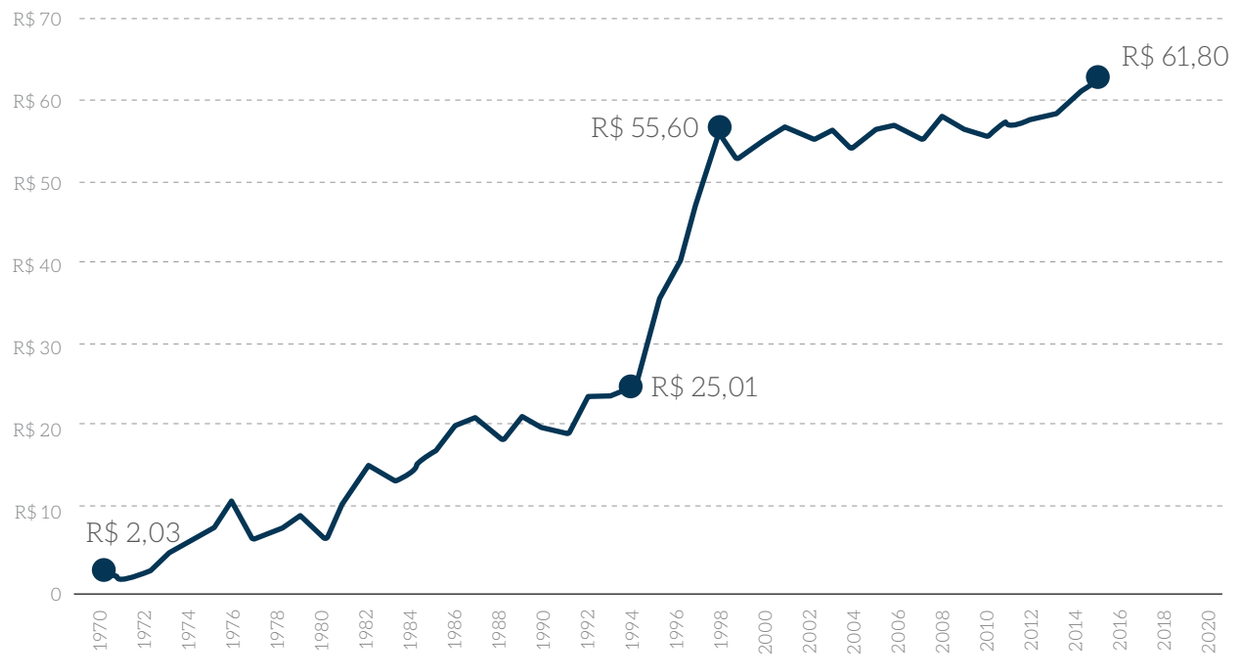
O gráfico a seguir, elaborado a partir de dados da SEFAZ/RS, dá bem a medida do que ocorreu no período anterior ao contrato inicial da dívida com a União (Contrato nº 14/98-STN COAFI).

Devido essencialmente à política econômica do Plano Real (1994), que abusou dos juros altos e da sobrevalorização do Real para controlar a inflação, com juros reais anuais de 22% entre 1995 e 1998[3], nossa dívida saltou mais de $ 30 bilhões sem contrapartida financeira real.

Eis a dívida fictícia que Hinkelammert denuncia em relação aos

DÍVIDA TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA 1970/2015

(em R$ bilhões, preços 2015)



Fonte: Tabela A3, Relatório Dívida Pública 2015/SEFAZ-RS, p. 68.

RevistaCeape2017_final.indd 9 14/06/17 14:32

QUANTO A UNIÃO GANHOU COM LEI FEDERAL Nº 9.496/97

Ano	Valor bruto dos gastos da União	Valor recebido dos Estados	Ganho sobre Estados
2005	257.800.003,52	10.800.455.000,00	4.102%
2010	83.242.854,66	20.109.832.000,00	24.058%
2011	87.460.087,62	22.838.005.000,00	26.012%
2012	86.679.924,62	28.281.323.000,00	32.527%
2013	81.776.623,38	28.590.497.000,00	34.862%
2014	25.334.863,80(1)	30.912.518.000,00	121.916%

FONTE: Relatórios de Gestão anuais da Secretaria do Tesouro Nacional apresentados ao TCU.
Obs: (1) Apresentados apenas os juros e encargos. As amortizações não foram evidenciadas no relatório.

países da América Latina. Eis a dívida fictícia na origem do nosso endividamento renegociado em 1998.

Eis o que a Auditoria Cidadã da Dívida Pública tem denominado Sistema da Dívida: a geração de endividamento por mecanismos essencialmente financeiros, sem contrapartida real de dinheiro novo que permita investir no desenvolvimento econômico e social do ente endividado.

Mas, voltando ao nosso relatório de 1999, alertávamos que os compromissos assumidos com a União eram superiores à média dos dispêndios de anos anteriores com nosso endividamento. Com o passar dos anos isso se confirmou[4]. No período entre 1991 e 1997, antes do contrato (ele foi firmado em 1998), despendemos em média 8% a.a. da nossa receita líquida real com o pagamento de dívidas. Entre 1998 e 2015 esse dispêndio se elevou a 16,63%. Mais que dobrou!

Entre jan/1999 e dez/2015, enquanto a inflação oficial, medida pelo IPCA, acumulou 208%, os encargos do contrato com a União cresceram 1.047% (IGP-DI + 6,17% de juros ao ano). A União realizou contra o RS um ganho de 839%.

Relatórios anuais da Secretaria do Tesouro Nacional corroboram ganhos exorbitantes contra os Estados, nos termos do quadro ao lado.

Impressionam as cifras. Elas estão na casa dos mil por cento mesmo! O último relatório encontrado no site do TCU indica um ganho de 121.916%.

Relatório técnico efetuado pelo TCE/RS[5] calcula que, uma vez eliminados os ganhos da União sobre os estados, retirando-se os juros e considerando como encargo apenas a inflação oficial (medida pelo IPCA), a dívida com a União já estaria quitada em maio de 2013. Em maio de 2015, teríamos um crédito de R$ 5,918 bilhões em favor do RS.

Importante destacar que, por força do art. 12 da Lei Federal 9.496/97, tudo o que a União arrecada dos Estados por força da dívida tem que ser aplicado no pagamento da dívida da própria União. Eis o elo que liga as finanças estaduais à dívida da União.

Por fim, importante mencionar que, confirmada a adesão ao chamado "regime de recuperação fiscal dos estados", que suspenderá por três anos o pagamento da nossa dívida com a União, os valores não pagos serão somados ao saldo devedor, resultando num acréscimo estimado de mais R$ 16 bilhões[6] a serem pagos.

Assim, além de a União seguir gerenciando nossas finanças (agora com uma junta interventora), de liquidar o patrimônio do RS construído ao longo de anos e materializado em suas empresas públicas, de constranger a capacidade prestacional direta do Estado em função das restrições ao funcionalismo, ao final do período teremos uma conta maior a ser paga.

Novamente, estamos diante de um péssimo negócio para o RS.

NOTAS

1 No momento da redação deste artigo, a votação do PLP 343 ainda não estava concluída.
2 Expediente nº 5671-0200/99-0, fl. 27.
3 Cálculos de Belluzzo e Galípolo em artigo da Carta Capital, de 17/2/16, p. 34-36.
4 Dados do Relatório da Dívida Pública 2015 – SEFAZ/RS.
5 Informação Técnica nº 16/2015-SAIPAG.
6 Estimativa considerou a dívida de R$ 57,5 bilhões com a União em fins de dezembro/2016. Projetou-se a inflação na meta (4,5% a.a.) + juros de 4%.

RevistaCeape2017_final.indd 10 14/06/17 14:32

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

Securitização, cessão e novação da dívida ativa e demais recebíveis estatais

Os Tribunais de Contas devem redobrar a cautela na apreciação das instituições estatais que viabilizam estas operações para evitar que sejam criados enormes passivos financeiros

Ceape / Divulgação

João Pedro Casarotto

Estas operações que vêm sendo divulgadas como o meio mais eficaz de cobrança de recebíveis – entre os quais a dívida ativa – que os entes federados (união, estados e municípios) têm a receber de terceiros é uma falsa solução, pois elas são inconstitucionais e vorazes devoradoras de recursos públicos que possibilitam, inclusive, que alguns contribuintes façam uma triangulação financeira que desequilibra a concorrência e tem potencial para implodir o sistema tributário nacional.

O negócio da dívida ativa funciona assim:

1. o ente transfere para uma Sociedade de Economia Mista (SEM) – de existência inconstitucional por ofender o artigo 173 da CF – os direitos sobre os dinheiros que ele receberá quando cobrar a dívida ativa;
2. esta SEM utiliza estes direitos para garantir as debêntures de sua emissão que venderá a restritos investidores, gerando recursos que serão parcialmente transferidos para o ente;
3. quando o ente cobra a dívida ativa, o dinheiro arrecadado deverá ser depositado no banco escolhido pela SEM para administrar a securitização a fim de reunir recursos para pagar as debêntures e todas as demais despesas da operação.

Os contratos são assinados com cláusulas surpreendentes como as que preveem:

1. altíssima remuneração e pesadas multas caso a SEM não mantenha, com vários meses de antecedência, disponibilidades suficientes para o pagamento de debênture vincenda;
2. que o volume dos direitos sobre os dinheiros que o ente receberá quando da cobrança da dívida ativa deve superar em várias vezes o volume total das debêntures emitidas;
3. que a liquidez da dívida ativa vinculada à operação seja aferida por agência internacional de risco;
4. que o banco escolhido para administrar o negócio fique responsável pelo estabelecimento dos juros das debêntures, bem como pela fixação das multas, comissões e demais despesas que a SEM deverá pagar do início ao fim da operação;
5. e que este mesmo banco tem o direito de adquirir todas as debêntures emitidas pela SEM.

Estas operações também possibilitam uma triangulação entre o ente e o contribuinte: o ente como credor da dívida ativa e o contribuinte – por si ou por preposto – como devedor da dívida ativa e como adquirente das debêntures emitidas pela SEM.

Esta possibilidade incentiva grandes contribuintes a não pagar os impostos em dia e a aguardar a inscrição do seu débito em dívida ativa ou para aderir a programas de recuperação fiscal (refis), ambas abastecedoras dos valores que são utilizados nas operações de securitização.

Assim, estes contribuintes aproveitam os generosos descontos, juros baixos e suaves prestações concedidos pelos recorrentes refis e utilizam os recursos que seriam destinados ao pagamento em dia dos impostos para comprar as debêntures, que são remuneradas por altíssimos juros.

RevistaCeape2017_final.indd 11 14/06/17 14:32

A diferença dos juros (altos nas debêntures e baixos nos refis) incentiva os contribuintes a adotarem o procedimento de forma rotineira mantendo, assim, um sequenciado fluxo alimentador da pirâmide financeira.

Aliás, o lucro destes contribuintes pode ser ainda maior se eles ou seu preposto participarem da estruturação da operação de securitização, já que a SEM paga aos envolvidos elevados prêmios, honorários, comissões e outras despesas.

Estas negociações também podem envolver bens móveis e imóveis e todos os demais créditos que o ente tem a receber de terceiros e ser realizadas por Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDC) por ele instituídos.

No Rio Grande do Sul, temos duas destas empresas: 1) a CADIP - Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A, que, mesmo sendo inconstitucional, está em atividade há vários anos e 2) a Investe POA - Empresa de Gestão de Ativos do Município de Porto Alegre S/A, que, em boa hora, amparado no trabalho do competente corpo técnico, o Conselheiro Relator Iradir Pietroski, no processo da representação feita pelo Procurador-Geral Geraldo Costa da Camino, do Ministério Público de Contas, deferiu, em 10.11.2016, medida cautelar para que a prefeitura não empreendesse os respectivos atos constitutivos até o pronunciamento posterior deste tribunal.

No artigo publicado na Revista Achados de Auditoria nº 5, defendi que a Investe POA é inválida sob os pontos de vista jurídico e social com base em argumentos que também adoto para defender a mesma invalidade da CADIP, que foi criada em 1995 para lançar debêntures e para viabilizar o programa de privatização levado a efeito pelo RS nos anos de 1996 a 1998.

Do relatório e parecer prévio do TCE/RS sobre as contas do governador do estado do exercício de 2006, extraímos que a CADIP emitia debêntures lastreadas em créditos tributários do ICMS parcelados e depositava os recursos captados no sistema integrado de administração de caixa de onde o poder executivo estadual sacava estas disponibilidades e as devolvia quando os créditos do ICMS parcelado eram recebidos pelo tesouro.

A última emissão de debêntures efetuada pela CADIP foi no ano de 2007 e estes títulos foram resgatados em 2009, portanto a CADIP está "vegetando" há mais de sete anos, mas, no final do ano de 2015, a assembleia legislativa do RS aprovou lei que autoriza o poder executivo a aumentar o capital social da CADIP em R$ 230.000.000,00.

Esta preparação para o retorno do lançamento de debêntures causa surpresa, pois estas operações estão sendo questionadas não só pelo TCE/RS – no caso da Investe POA –, mas também pelo TCE/PR e pelo TCU; portanto este movimento merece ser investigado com profundidade, pois ele, além de ser inconstitucional, poderá provocar uma grande transferência de renda pública para pessoas privadas.

Atualmente tramitam no congresso nacional projetos de lei que, além de visar um pretenso amparo legal para estas operações, visam permitir a novação dos créditos que o ente tem a receber, como os da dívida ativa, da dívida de parcelamentos ou de outros valores recebíveis.

O projeto de lei que cria a novação prevê que ela se dará sem a anuência do devedor e que o crédito original será extinto (possibilitando, inclusive, a emissão de certidão negativa de débitos fiscais) e substituído por um novo título com características de crédito privado emitido contra o mesmo devedor, que será vendido no mercado financeiro, normalmente, em operação de esforço restrito a qualificado investidor. Além disto, obriga o governo a responder pela existência e legalidade do título original e do novo título e a substituí-lo por outro se o crédito novado eventualmente for desconstituído.

Como estamos cansados de arcar com o custo de péssimos empréstimos contraídos por muitos entes federados e que hoje contribuem para a atual deficiência de serviços públicos, resta-nos a torcida para que os tribunais de contas redobrem a já habitual cautela na apreciação das instituições estatais que viabilizam estes tipos de operações para evitar que sejam criados enormes passivos financeiros – inclusive os ruinosos passivos ocultos – a serem pagos com mais redução dos gastos sociais e aumentos de tributos.

RevistaCeape2017_final.indd 12 14/06/17 14:32

Dão Real Pereira dos Santos, diretor do Instituto Justiça Fiscal e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Reformas desestruturantes **do estado social**

O que está em curso é o retorno a uma configuração de Estado anterior à Constituição Federal de 1988

Ceape / Divulgação

Dão Real dos Santos

Vivemos tempos difíceis. Uma onda de reformas desestruturantes avança contra as bases que sustentam a essência do Estado social brasileiro. O congelamento dos gastos sociais e as reformas previdenciária, trabalhista e tributária parecem apontar para uma concepção de Estado diametralmente oposta à que foi adotada pelos constituintes em 1988.

Para entender melhor o que acontece no Brasil, precisamos colocar as reformas em um contexto mais amplo do que um mero ajuste fiscal ou modificações pontuais na previdência ou na legislação trabalhista. O que está em curso parece ser a interrupção de um processo de afirmação e aprofundamento de um modelo de Estado e o retorno a uma configuração de Estado anterior à Constituição Federal de 1988 (CF 88), tendo como pano de fundo um discurso, meio moralista, de austeridade e de responsabilidade fiscal.

O Estado social inaugurado pela CF 88 estrutura-se na universalização das políticas públicas de proteção social (saúde, assistência e previdência) e de educação, cuja inspiração foi buscada nos Estados de bem-estar europeus, quase todos instituídos no final da década de 1940.

O aprofundamento do Estado Social, como determina a CF 88, depende, dentre outras coisas, da ampliação de transferências de renda para o setor público, via carga tributária, que é uma consequência do modelo de Estado que a sociedade decidiu implementar. E é justamente aqui que reside a fonte dos maiores conflitos e resistências, pois não há como garantir avanços sociais sem redistribuir renda e sem enfrentar interesses das classes dominantes, que, historicamente, se apropriaram da maior parte do patrimônio nacional.

Talvez isso explique, em parte, por que, passados quase 30 anos da promulgação da CF 88, nosso sistema tributário continua sendo tão regressivo, onerando mais os pobres dos que os ricos, contrariando o princípio de respeito à capacidade contributiva. Do lado da aplicação dos recursos, no entanto, as políticas sociais vêm evoluído, ainda que forma lenta, no sentido da ampliação do bem-estar via universalização dos serviços básicos de saúde, assistência, previdência e educação.

Estudo do IPEA[1] revela que as políticas sociais, primeiro com as transferências previdenciárias e assistenciais, depois, com gastos em saúde e educação, conseguem eficácia na redução das desigualdades sociais, apesar da regressividade da tributação. Como demonstra a Figura 1, em 2009, o índice de GINI (que mede o nível de desigualdade) varia de 0,634, na situação original de renda, para 0,496, depois da ação do Estado.

As reformas em curso constituem uma estratégia dissimulada para modificar a essência do Estado brasileiro, pois atuam na esterilização de diversos dispositivos que configuram o Brasil como um Estado social.

O congelamento dos gastos primários por 20 anos (PEC dos gastos), aprovado em dezembro de 2016, determinou a rota para a minimização do Estado. O propósito implícito da emenda 95 é justamente promover a redução das despesas primárias[3] do governo federal, dos cerca de 20% do PIB[4], atuais, para algo em torno de 12%, em 2036, valor muito próximo ao que era praticado antes da CF 88

RevistaCeape2017_final.indd 13 14/06/17 14:32

(Figura 2). Se de 1988 até agora andávamos no rumo da construção do Estado social, nos próximos 20 anos, andaremos no sentido oposto, rumo a um Estado residual, pois a emenda aprovada inviabilizará a efetivação de grande parte dos direitos.

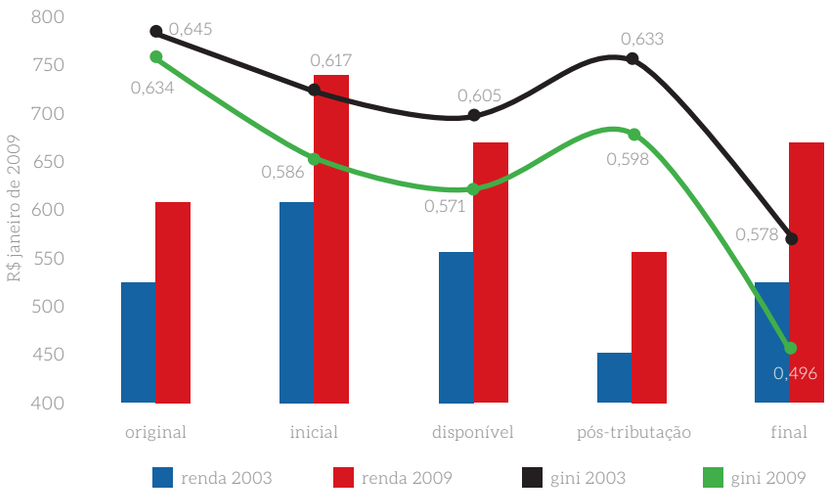
Segundo o IBGE, nos próximos 20 anos, a população crescerá em torno de 10% e a população idosa duplicará. O congelamento, portanto, implicará de fato a redução dos gastos por cidadão, o que nos remete à inevitável conclusão de que a lógica da universalização dos serviços essenciais dará lugar à lógica do atendimento residual, típico dos denominados Estados Mínimos. Nem mesmo a retomada do crescimento econômico ou o aumento da arrecadação de tributos será capaz de romper o processo de redução do Estado. "***O que está em xeque é o contrato social e o modelo de sociedade pactuado em 1988, fruto da longa luta travada por muitos em favor da democracia e da construção de sociedade mais justa e igualitária.***" (ANFIP e DIESE/2017)

Ao contrário do que diziam para justificar a aprovação da PEC, as despesas primárias não estão fora de controle, apresentando, inclusive redução de crescimento nos últimos anos (Figura 3). O que se observa é uma redução da arrecadação em 2013, que decorre de uma série de fatores conjunturais, como a crise econômica, o elevado volume de desonerações (entre 2010 e 2015, passa de 3,6% para 4,93% do PIB) e o elevado nível de sonegação[5].

Por outro lado, os gastos financeiros, que não foram objeto desta PEC, tiveram crescimento extraordinário, saltando de 5% para 8% do PIB, de 2010 a 2015.[6]

A etapa seguinte no caminho da desestruturação do Estado é a reforma previdenciária, cujos objetivos principais são dificultar o acesso aos

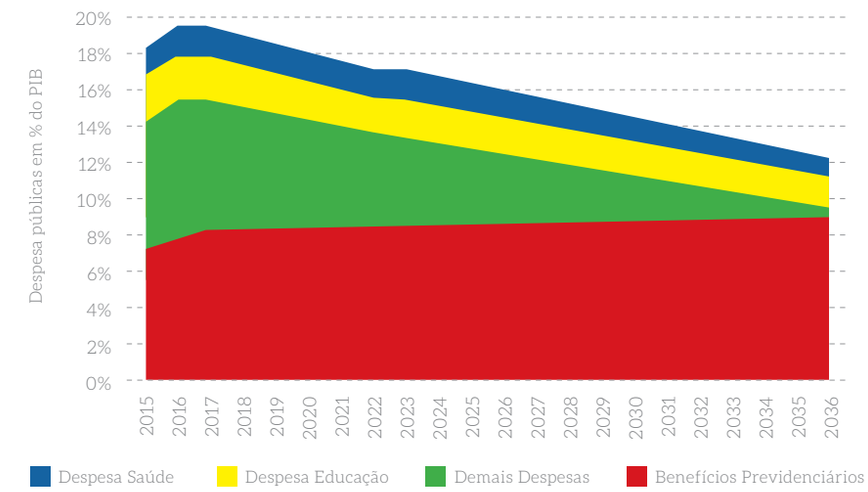
FIGURA 1[2] - COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE GINI E DAS RENDAS MONETÁRIAS ORIGINAL, INICIAL, DISPONÍVEL E FINAL - BRASIL 2002-2003 E 2008-2009



Fonte: POF/IBGE microdados. Elaboração: IPEA

benefícios e ampliar o tempo de contribuição. O argumento insistente de que a previdência é deficitária não se sustenta nem nos números apresentados pelo governo, que não levam em conta a totalidade das receitas previstas pela CF 88, mas tão somente as contribuições dos empregados e dos empregadores. Utilizando esta mesma fórmula, talvez a maioria dos sistemas previ-

FIGURA 2 – EMENDA CONSTITUCIONAL 95 APROVADA EM 15 DE DEZEMBRO DE 2016 – REFLEXOS ESTIMADOS NO COMPORTAMENTO DOS GASTOS PRIMÁRIOS NOS PRÓXIMOS 20 ANOS



Fonte: Rossi e Dwek - Austeridade e Retrocesso 2016

RevistaCeape2017_final.indd 14 14/06/17 14:32

denciários do mundo seja também deficitária.

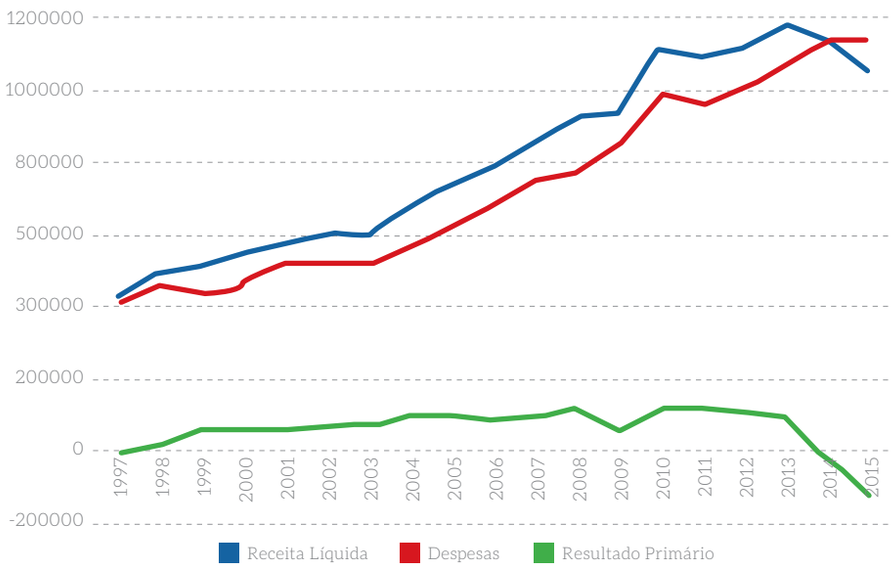
Os constituintes de 1988, ao definirem a seguridade social tiveram a cautela de estabelecer também suas fontes de vinculadas de financiamento. Além das contribuições previdenciárias, propriamente ditas, a seguridade deve ser financiada por contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, lucro das empresas e concursos de prognósticos, e as receitas próprias das entidades participantes do sistema.

Sem incluir a parte do governo no financiamento da seguridade, a previdência dificilmente seria superavitária. As contas da seguridade social, no entanto, vêm apresentando superávits consecutivos, apesar das desonerações, da sonegação e da crise econômica. Tanto que o próprio governo propôs a elevação da DRU[7] de 20% para 30%. Segundo a pesquisadora Denise Lobato Gentil, entre 2007 e 2015 o superavit acumulado da seguridade foi de aproximadamente R$ 680 bilhões.

Outra medida, igualmente desestruturante, é a reforma trabalhista. Não é demais salientar que os direitos dos trabalhadores e a valorização do salário mínimo são elementos controlados pelo Estado que, além de preservar condições dignas de vida aos trabalhadores, impõem restrições ao processo de acumulação capitalista. Em complemento ao projeto principal, foi aprovado o projeto de lei que autoriza a terceirização irrestrita do mercado de trabalho, o que, segundo especialistas produzirá um achatamento dos salários e uma total precarização das relações de trabalho.

O PL 6.787/2016, por sua vez, praticamente eliminará o direito do trabalho e a tutela do Estado, jogando para as negociações o disciplinamento das relações de trabalho. Na

FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO



FONTE: Elaborado Por Marcelo Lettieri (Instituto Justiça Fiscal) Com Dados Da Stn

concepção de que o negociado sobrepõe-se ao legislado, não há dúvida de que as condições serão sempre mais favoráveis aos patrões, o que implicará, certamente, a deterioração crescente das condições de trabalho, de um lado, e a ampliação de lucros e redução de responsabilidades sociais, de outro.

Por fim, a reforma tributária começa a ser desenhada no Congresso Nacional. Considerando o ambiente em que está inserida e tendo em vista o esboço de relatório já apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, a tônica principal parece ser a simplificação e a desoneração das empresas, com sério risco de eliminação das fontes vinculadas ao financiamento da seguridade social.

No contexto de reformas que desestruturam o Estado social, não se pode esperar medidas que promovam a justiça fiscal, como o Imposto sobre Grandes Fortunas, a revogação da isenção do Imposto de Renda sobre lucros e dividendos distribuídos,[8] a tributação dos lucros remetidos ao exterior, a revisão da Lei Kandir, entre outras.

A extinção de direitos e garantias, a redução da participação dos gastos sociais em relação ao PIB, a redução dos custos relacionados à contratação de mão de obra e a redução dos benefícios previdenciários e assistenciais têm como consequência, por um lado, a precarização das condições de vida para a maioria da população, aumento da desigualdade, restrição de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, assistência, etc., mas, por outro, um

RevistaCeape2017_final.indd 15 14/06/17 14:32

aumento substancial da fatia de renda que permanecerá ou retornará para as mãos do setor privado, especialmente ligado ao setor financeiro. O que está em curso é uma verdadeira luta de classes de cima para baixo, de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira,[9] em entrevista à Carta Capital.

Assim, diante dos ataques ao Estado de bem-estar, instituído pela CF 88, sob argumentos falaciosos de que não há recursos para financiá-lo, mas ampliam-se as concessões de benefícios fiscais, toleram-se níveis alarmantes de sonegação, desoneram-se as exportações, inclusive de recursos naturais não renováveis, e abdicam de tributar os mais ricos. Somente a mobilização popular, em LEGÍTIMA DEFESA DO ESTADO SOCIAL, será capaz de barrar este processo acelerado de retorno ao passado.

NOTAS

1. Comunicado IPEA 92/2011
2. Renda inicial é a renda original + transferências previdenciárias e assistenciais; renda disponível é a renda inicial - tributação direta; renda pós-tributação é a renda disponível - tributação indireta e; renda final é a renda pós-tributação + gastos sociais em saúde e educação.
3. Despesas primárias são todas as despesas do governo menos as despesas financeiras
4. Os gastos sociais dos países da zona do Euro são de aproximadamente 30% do PIB -(Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015)).
5. Segundo o SINPROFAZ, a sonegação em 2015 teria atingido a cifra superior a R$ 500 bilhões.
6. Previdência: Reformar para Excluir? – ANFIP/DIEESE 2017
7. DRU – desvinculação das Receitas da União
8. No ano calendário de 2014, os rendimentos isentos decorrentes de Lucros e Dividendos distribuídos somaram R$ 256,16 bilhões (Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas - RFB)
9. Entrevista com Bresser Pereira sobre a necessidade de um projeto de nação. Carta Capital, 17/abril/17.

Jane Lucia Wilhelm Berwanger – Advogada, Professora.
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

As consequências da **reforma da previdência** para a sociedade

Essa reforma é uma revogação total do sistema atual para a instituição de um novo

Arquivo pessoal / Divulgação

Jane Berwanger

Muitas vezes se coloca na pauta a pergunta: que tamanho de Estado queremos? A pergunta existe porque alguns acham que a tributação é muito elevada e/ou porque o que se retribui à sociedade é pouco. Essa é a perspectiva com que se observa o papel do Estado.

O Brasil escolheu, em 1988, o Estado do Bem-Estar Social, em que predomina a proteção e dentre as categorias especialmente cuidadas estão os idosos. Essa escolha implica contribuições e benefícios condizentes, ou seja, equivalentes. O princípio da seletividade quer dizer que cada Estado deve escolher as situações que quer proteger, mas para as quais precisa dar conta de arrecadar contribuições suficientes.

NÃO DEVEMOS TRATAR A PEC 287 COMO REFORMA PREVIDENCIÁRIA, MAS SIM COMO UMA RADICAL TRANSFORMAÇÃO DO NOSSO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

RevistaCeape2017_final.indd 16 14/06/17 14:32

UMA SOCIEDADE QUE CONTRIBUIU AO LONGO DA VIDA PARA CHEGAR À IDADE AVANÇADA, NOS TERMOS DA LEI EM VIGOR À ÉPOCA, QUANDO PRECISAR DO ESTADO, NÃO TERÁ A PROTEÇÃO DEVIDA

Nesse sentido, andou bem o Constituinte ao criar tributos para sustentar a Seguridade Social, pois promoveu uma grande inclusão social e previdenciária. Destaca-se o Sistema Único de Saúde, os benefícios de prestação continuada e novos beneficiários da Previdência Social, como os trabalhadores rurais e, mais tarde, os microempreendedores individuais e as donas de casa.

As necessidades sociais e até mesmo a realidade social mudam com o tempo. Por isso, mudanças legislativas (alterações pontuais) e até mesmo reformas (alterações mais profundas) são necessárias. E é nessa perspectiva que pretendemos falar das consequências da PEC 287 para a sociedade.

Não devemos tratar a Proposta de Emenda à Constituição 287 como uma reforma previdenciária, mas sim, como uma radical transformação do nosso sistema previdenciário, pois escolhe não ter como ponto central a proteção social (ainda que o tom ameaçador da publicidade assim tente transparecer), mas a redução da participação do Estado na vida das pessoas, em especial, em prover as necessidades outrora escolhidas pelo Constituinte como de especial cuidado.

Essa pretensa reforma é como se fosse uma revogação total do sistema atual para a instituição de um novo. A proposta é diminuir drasticamente o acesso aos benefícios, pois cria condições duríssimas e limitações jamais pensadas. Citamos como exemplo o tempo de contribuição de 25 anos para homens e mulheres, sendo que em média elas contribuem ao longo da vida com 22 anos. Os trabalhadores rurais, se aprovada a PEC, terão que realizar contribuições individuais, o que vai afastar milhões de pessoas da Previdência Social. O benefício assistencial – devido justamente aos mais pobres – somente será concedido a quem tem mais de 68 anos de idade. As regras de transição não são mais alentadoras. O governo chegou a propor que mulheres com mais de 45 anos de idade e homens com mais de 50 anos de idade teriam que cumprir pedágio, mas não entrariam na regra nova. O relator conseguiu piorar a proposta, prevendo que somente poderão se aposentar, após a Emenda, mulheres com mais de 53 anos e homens com mais de 55 anos. Esses são apenas alguns exemplos.

Por outro lado, não parece haver preocupação com a sustentabilidade do sistema. Praticamente não há medidas na PEC 287 tendentes a melhorar a arrecadação previdenciária. Não falamos aqui em necessariamente aumentar tributos, mas fazer com que não haja desvinculação, desoneração ou isenção (salvo as de saúde) que retire recursos da Seguridade Social para serem destinados a outras áreas. Se, na proposta original, o governo já não tinha previsto alterações nesse sentido (com a ressalva de retirar as contribuições sociais da desoneração das exportações), por outro lado, o relator incluiu a possibilidade de remissão de valores de contribuições sociais, conforme seria estabelecido em lei complementar.

Voltemos a falar do tamanho do Estado. A PEC 287 propõe uma proteção menor, sem se preocupar com as consequências. Uma sociedade que contribuiu ao longo da vida para chegar à idade avançada, nos termos da lei em vigor à época, quando precisar do Estado, não terá a proteção devida. O cenário futuro provável é uma legião de idosos sem a garantia mínima de um salário, sem dignidade e sem condições de sobrevivência.

RevistaCeape2017_final.indd 17 14/06/17 14:32

Élida Graziane Pinto – Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV/RJ e doutora em Direito Administrativo pela UFMG

Controle judicial dos orçamentos públicos para eficácia dos direitos fundamentais

Arquivo Pessoal / Divulgação

Élida Graziane Pinto

Para que possamos resistir à aventada irrefutabilidade econômica do ajuste fiscal que suspende, por vinte anos, a eficácia imediata dos direitos fundamentais (um "Estado de Sítio Fiscal"?), é preciso que apresentemos alternativas.

O objetivo bastante sintético e pragmático deste artigo é, pois, apresentar alguns exemplos de institutos jurídicos que permitem a todos os cidadãos e aos operadores do Direito a busca, até mesmo judicial, da alocação constitucionalmente adequada dos recursos públicos em prol de uma responsabilidade fiscal aderente aos direitos fundamentais.

Ainda que não se trate de dispositivos novos, sua sistematização, a bem da verdade, é que tem feito falta ao controle judicial de políticas públicas, que, por sua vez, lida – cada vez mais – com o argumento da impossibilidade orçamentário-financeira (reserva do possível) em todos os níveis da federação.

Logo de saída, é imperativo relembrar que, enquanto perdurar a trajetória de receitas decrescentes em face das despesas autorizadas da lei orçamentária anual, o regime do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, claramente indica a impossibilidade de contingenciamento das despesas obrigatórias.

Mas quais despesas discricionárias poderiam sofrer contingenciamento e usualmente não têm sido limitadas? Quais receitas poderiam vir a reforçar os cofres públicos, mas têm sido indevidamente renunciadas, deixadas prescrever ou não se tem buscado efetivamente arrecadá-las? Qual controle de conformidade constitucional seria possível na alocação dos recursos públicos para assegurar a máxima eficácia dos direitos sociais?

De tais questões, passamos a tratar, sem a pretensão, contudo, de esgotar as possibilidades interpretativas. Seguem, como convite ao diálogo, alguns exemplos de leitura integrada do Direito Financeiro, Direito Administrativo, Direito Eleitoral e Direito Tributário em face dos preceitos fundamentais da nossa Constituição Cidadã.

O primeiro e o segundo exemplo residem na perspectiva de que, se o ente político não tem quitado a folha de salários em dia, está inadimplente com os pisos constitucionais em saúde e educação ou tem dado causa a qualquer outro inadimplemento de obrigação de despesa assentada constitucional ou legalmente, caberia invocar – em interpretação sistemática – as vedações do art. 73, inciso VI, e do art.75 da Lei 9.504/1997.

Significa dizer que, nesses casos, o Judiciário não estaria a ferir o princípio da separação de poderes ao questionar a assunção de despesas com "publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e ur-

RevistaCeape2017_final.indd 18 14/06/17 14:32

gente necessidade pública", assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

Tampouco afrontaria o ordenamento uma decisão judicial que impugne o pagamento com recursos públicos na contratação de shows artísticos durante a vigência de contingenciamento de despesas tão dramático que ponha em risco o cumprimento das despesas obrigatórias e, em especial, a eficácia dos direitos fundamentais.

O terceiro exemplo, por outro lado, passa pelo reconhecimento de que, em tempos de tão severa crise fiscal, é desarrazoada a assunção de despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Eis a necessária leitura conjugada do art. 42 da LRF com a alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei das Eleições.

Muito embora as restrições em comento sejam tradicionalmente invocadas na contenção apenas da gastança típica dos períodos pré-eleitorais e no final de mandato, elas precisam ser apresentadas como soluções jurídicas já vigentes, em rota alternativa à pura e simples suspensão inconstitucional da eficácia dos direitos à saúde e à educação por duas décadas, como pretende o art. 104 que a PEC 241 visa inserir no ADCT.

Além dessas hipóteses, como um quarto exemplo emerge a necessidade de melhor controle sobre as renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto desarrazoado em face das premissas contidas no art. 14 da LRF e no art. 57, §3º, da Lei 8.666/1993.

Senão vejamos: a Lei de Responsabilidade Fiscal exige no ***caput*** e no §2º do art. 14 que a validade e o início da vigência da renúncia fiscal sejam condicionados à instituição efetiva de medida compensatória, com duração de três anos (exercício de instituição e nos dois seguintes). Já a Lei Geral de Licitações e Contratos prevê ser vedada a celebração de contratos, com prazo de vigência indeterminado, que gerassem obrigações de gasto para o Estado ***ad aeternum***. Ora, renúncia de receita é gasto tributário e, assim como os contratos administrativos – donde resultam os gastos rotineiros da Administração Pública –, não deveria ser instituída sem qualquer delimitação temporal.

Desse modo, cabe controle de validade sobre a perpetuação de todas as renúncias fiscais (no sentido jurídico do § 1º do art. 14 da LRF), cujas medidas compensatórias provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição tenham sido comprovadas apenas por três anos, os quais, por sua vez, já tenham faticamente transcorrido.

Em suma, é preciso que busquemos até judicialmente, se necessário for, a decretação de nulidade das renúncias fiscais concedidas para além da fronteira de três anos dada pelo art. 14 da LRF, após o advento de tal norma. Dito de outro modo, a instituição, por prazo indeterminado, de qualquer redução discriminada de tributos ou contribuições e de quaisquer outros benefícios tributários

EM TEMPOS DE TÃO SEVERA CRISE FISCAL, É DESARRAZOADA A ASSUNÇÃO DE DESPESA COM NOVOS SERVIÇOS E OBRAS, SEM QUE ESTEJAM ASSEGURADOS OS RECURSOS DESTINADOS A CUMPRIR OBRIGAÇÃO FORMAL PREEXISTENTE PARA EXECUÇÃO DE OBRA OU SERVIÇO JÁ EM ANDAMENTO

RevistaCeape2017_final.indd 19 14/06/17 14:32

A INSTITUIÇÃO, POR PRAZO INDETERMINADO, DE QUALQUER REDUÇÃO DISCRIMINADA DE TRIBUTOS OU CONTRIBUIÇÕES E DE QUAISQUER OUTROS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS QUE CORRESPONDAM A TRATAMENTO DIFERENCIADO FERE SUAS BALIZAS DE CONSTITUIÇÃO E PERPETUA, ILEGAL E INCONSTITUCIONALMENTE, PRIVILÉGIO FISCAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO

que correspondam a tratamento diferenciado fere suas balizas de constituição e perpetua ilegal e inconstitucionalmente privilégio fiscal no orçamento público.

Atualmente nossos controles, a título de responsabilidade fiscal, são frouxos não só sobre as medidas compensatórias que amparam a instituição das renúncias fiscais, como também sobre a compensação dos impactos fiscais causados pelas despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 da LRF). Talvez a melhor medida de curto prazo para o enfrentamento de ambos seja a qualificação detida do conteúdo dos anexos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, §2º, V da LRF) e na lei orçamentária anual (art. 5º, II da LRF), a respeito da comprovação das medidas compensatórias que lhes correspondem, a cada ano e enquanto vigorarem.

A exigência, sob pena de irresponsabilidade fiscal, de demonstrativo anual metodologicamente consistente sobre as estimativas de impacto e as medidas de compensação das renúncias de receita e das despesas obrigatórias de caráter continuado na LDO e na LOA de cada ente revela, aqui, o quinto exemplo de controle necessário até mesmo para que a sociedade conheça os inúmeros impasses distributivos no orçamento público.

Do ponto de vista da receita ainda e como sexto exemplo de possibilidade de controle da alocação adequada dos recursos públicos, caberia questionamento sobre o risco de prescrição da dívida ativa e a necessidade de o gestor buscar esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial. Trata-se, aliás, de não dar causa a dano ao erário, na forma do art. 10, X, da Lei 8.429/1992, em seara já pacificada até mesmo pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Um sétimo exemplo reside no manejo abusivo das relações federativas para constranger os municípios a assumirem o custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio art. 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira que a União e os Estados têm para com aqueles (art. 30, incisos VI e VII da Constituição Federal). É necessário desonerar as prefeituras da responsabilidade por despesas com pessoal temporário e material de consumo destinadas, por exemplo, ao apoio de delegacias de Polícia, destacamentos da Polícia Militar, etc.

A continuidade dos serviços públicos estaduais e de alguns serviços federais não pode ser exigida do erário local em prejuízo da própria consecução das competências primárias do município. As partidas e contrapartidas da cooperação federativa hão de ser fiscalmente equilibradas, sendo necessária até a inversão do fluxo da judicialização nas áreas da saúde e da educação para fins de conter determinadas omissões e abusos inconstitucionais.

Desta longa série de possibilidades de controle para que o ajuste fiscal seja conforme o ordenamento brasileiro já vigente, o oitavo e último exemplo pode ser extraído diretamente do art. 169 da Constituição de 1988, em sua leitura integrada não só com os limites de despesa de pessoal fixados na LRF, mas, sobretudo, com o art. 94, incisos IX e X, e com o art. 95 do Decreto-Lei 200/1967.

Trata-se da imperativa necessida-

RevistaCeape2017_final.indd 20 14/06/17 14:32

de de fixar a quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso "mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função". Tal cálculo, por óbvio, exige a verificação da "produtividade do pessoal, visando a colocá-lo em níveis de comparabilidade com a atividade privada ou a evitar custos injustificáveis de operação".

Para conter situações de inchaço e excesso de gasto de pessoal, não basta o corte linear de 20% de comissionados e a redução eventual de servidores não estáveis. É preciso também promover uma reflexão técnica profunda sobre a demanda real de servidores, para fins até mesmo de aferição de desempenho pessoal (nos moldes do art. 41 da Constituição) e institucional, conforme as necessidades do serviço público e da sociedade.

As mudanças, de fato, necessárias para reequilibrar as contas públicas e promover o custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais não demandam inovação legislativa, mas reclamam, isso sim, compromisso sério com a revisão de privilégios, mitigação de discricionariedades, abusos, inchaços e frouxidões interpretativas.

Quem vende, na realidade brasileira atual, soluções aparentemente novas e drásticas para problemas antigos e culturais, na verdade vende ilusões, algumas delas francamente inconstitucionais.

Nosso ordenamento assinala claras indicações sobre quais gastos podem ser constrangidos e quais estão salvaguardados de movimentos bruscos de ajuste. Ao longo dos diversos exemplos arrolados desde o início deste artigo, depreendemos que os limites normativos já existentes para o tamanho do Estado brasileiro residem, em síntese, no nível do comportamento da receita pública, no teto de despesas de pessoal, bem como no limite da dívida consolidada dos estados e municípios, ainda que pendam de regulamentação os limites de endividamento da União.

Quanto maior a escassez de recursos, maior há de ser o compromisso da sua aplicação legítima em orçamentos públicos aderentes à Constituição e aos direitos fundamentais: eis o legado civilizatório que temos a defender e o correlato desafio para controle judicial, sobretudo, quando demandado a assegurar a eficácia dos direitos à educação e à saúde.

NOSSO ORDENAMENTO ASSINALA CLARAS INDICAÇÕES SOBRE QUAIS GASTOS PODEM SER CONSTRANGIDOS E QUAIS ESTÃO SALVAGUARDADOS DE MOVIMENTOS BRUSCOS DE AJUSTE

RevistaCeape2017_final.indd 21 14/06/17 14:32

Romano Scapin - Auditor Público Externo do TCE-RS. Diretor Jurídico do CEAPE-Sindicato

#MudaTC, principalmente na **estrutura funcional e no processo de contas**

O devido processo legal exige que a figura do julgador mantenha-se desvinculada de qualquer uma das partes

Josiele Silva Câmara - Divulgação

Romano Scapin

No último dia 22 de maio, foi lançado o movimento #MudaTC, que tem por objetivo dialogar com todos os setores da sociedade para mostrar o quanto ela pode ser beneficiada com alterações nos Tribunais de Contas do país.

Não é de hoje que se discute a melhor maneira de constituir e estruturar os Tribunais de Contas. Desde as deliberações para elaboração da Constituição de 1988, quando intensos debates foram realizados a respeito, passando pela década de 90 e primeiros anos deste século, quando diversas Propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas para alterar a redação constitucional dos artigos 71 e 73 ou acrescentar novos dispositivos à seção constitucional que trata do controle externo, sempre houve diferentes pontos de vista sobre a matéria, suscitados e debatidos nos órgãos legislativos que representam nossa nação.

Todavia, por motivos incertos, conquanto imagináveis, o fato é que nunca houve qualquer alteração constitucional relativa às Cortes de Contas durante os quase 30 anos de Constituição Cidadã. Tudo leva a crer, contudo, que o tempo de efetivação da mudança chegou: um consenso nacional conclui que assim como está não pode continuar. Considerando as últimas notícias envolvendo os Tribunais de Contas brasileiros, em especial aquelas decorrentes da Operação Quinto de Ouro (na qual 6 Conselheiros do TCE-RJ são investigados por atuações criminosas no exercício de suas funções), nunca antes o cenário esteve tão propício para mudança. O #MudaTC vem em excelente momento.

A grande questão é: o que devemos mudar?

Mudar a forma de escolha dos julgadores dos Tribunais de Contas é, geralmente, a primeira resposta apresentada. De fato, tal medida é indispensável, mas deixarei de tecer maiores comentários sobre ela por três motivos: diversos artigos de extrema qualidade já foram escritos a respeito; a meu sentir, há mudanças mais impactantes, visando à efetividade das Cortes de Contas, a serem implementadas; ela depende de alteração do texto constitucional e o assunto, infelizmente, não deve ser pautado tão cedo frente às inúmeras e sucessivas crises que vêm assolando – e paralisando – as discussões legislativas do país.

Quero focar, neste texto, sobre dois pontos que dispensam alteração constitucional e que ainda não conquistaram seu devido espaço nas discussões nacionais: a estruturação funcional dos Tribunais de Contas e os instrumentos/técnicas do processo de contas.

Quanto ao primeiro ponto, antes de aprofundá-lo, cabe ressaltar premissa básica sobre o desenho de qualquer Poder/órgão: as instituições devem estar organizadas da forma mais adequada possível visando ao cumprimento de sua missão.

No caso dos Tribunais de Contas, é pensamento dominante que suas atividades apresentam características semelhantes com as dos órgãos do Poder Judiciário. Por isso, muitas regras e princípios que caracterizam e norteiam a função jurisdicional também devem ser observados no âmbito dos Tribunais de Contas, tanto no que se refere à estruturação quanto no que diz respeito ao processo que constitui e formaliza as respectivas atividades.

Nesse cenário, imaginem um Ju-

RevistaCeape2017_final.indd 22 14/06/17 14:32

diciário no qual o juiz deflagrasse o início de cada processo e, ao final, o julgasse. Imaginem se, antes de uma discussão ou investigação, o magistrado tivesse que, ordinariamente, autorizar o início da atuação estatal. Ou, então, se o juiz tivesse que organizar estratégias de fiscalização/investigação e, ainda, executá-las. Tais situações, certamente, feririam a imparcialidade do juiz, razão pela qual a função jurisdicional não opera sozinha, valendo-se de um sistema judicial (composto pelo Poder Judiciário e demais Funções Essenciais à Justiça) e legislação correspondente para estruturar as distintas e independentes funções – com tarefas que não se misturam. O devido processo legal exige que a figura do julgador mantenha-se desvinculada de qualquer uma das partes que poderá discutir a correta aplicação do ordenamento jurídico vigente.

Nos Tribunais de Contas, todavia, apesar das atividades semelhantes às do sistema judicial, essa não é a realidade constatada. A instauração de processos de contas, a definição de estratégias de fiscalização, a delimitação de objetos e períodos de auditorias são competências ainda fortemente vinculadas a Conselheiros/Ministros. E a mudança, em tal ponto, prescinde de qualquer alteração constitucional, uma vez que o respeito à imparcialidade do julgador de contas é lógica: nenhum magistrado deve ser parte. Isso significa dizer que os Conselheiros/Ministros dos Tribunais de Contas não podem deflagrar processos de contas ou dirigir as ações de fiscalização do processo, pois assim se configurariam como parte. O protagonismo dessa etapa do exercício do controle externo deve recair sobre os Auditores de Controle Externo, por meio de suas ações de auditoria, e Procuradores de Contas, por meio de suas representações.

A concentração de praticamente todo o poder estatal de controle externo das Cortes de Contas nas mãos de apenas sete ou nove agentes públicos é maléfica à fiscalização das contas públicas do país. A centralização excessiva de poder inegavelmente representa prejuízo à efetividade e eficiência do processo de fiscalização sobre a gestão pública. A diluição de competências entre as três funções citadas, de maneira que cada uma delas seja responsável por planejar e executar as atividades que justificam sua razão de existir (e, por consequência, trazem-lhe maior capacidade e expertise técnica a respeito), trará maior efetividade ao controle externo brasileiro.

Na segunda parte deste texto, destacarei o processo de contas, cuja finalidade teórica é tutelar a boa administração pública. A atuação do Tribunal de Contas deve visar a proteger a observância dos preceitos da boa Administração Pública, especialmente para que os recursos públicos sejam corretamente aplicados pelos governantes e gestores. Por isso, entendo que o processo de contas também proporciona tutela estatal à sociedade, e o bem jurídico envolvido nesse processo é nada mais nada menos do que um direito fundamental: o direito fundamental à boa Administração Pública, em especial em sua faceta de gestão fiscal/financeira.

Assim como ocorre no processo civil, a tutela estatal promovida pelo processo de contas a esse direito fundamental também deve ser efetiva, tempestiva e adequada. Dessa forma, não apenas as situações de tutela cautelar, mas também os casos de tutela antecipada satisfativa devem ser observados para, se preenchidos os requisitos teóricos exigidos, motivarem a expedição de provimentos de urgência pelos Tribunais de Contas. Com base nesse raciocínio, haveria uma aproximação entre as hoje denominadas "medidas cautelares" do processo de contas – reconhecidas pelo STF – e os provimentos de tutela de urgência, estudados pela doutrina processualista. Para além disso, concluo ainda, baseado na mesma premissa (exigência de tutela efetiva, tempestiva e adequada) e tendo como referência o novo Código de Processo Civil, que os provimentos provisórios, tanto para tutela da urgência quanto para tutela da evidência, devem estar no cardápio de opções processuais das Cortes de Contas. Apenas assim, o processo de contas poderá atingir adequadamente o fim a que se propõe: tutelar a boa Administração Pública.

#MudaTC na forma de escolha dos julgadores dos Tribunais de Contas, de fato, é uma medida importante, mas a adequada estruturação funcional da Instituição e a aplicação de técnica processual apropriada são fatores de #MudaTC ainda mais fundamentais para efetividade dos nossos órgãos de controle externo.

RevistaCeape2017_final.indd 23 14/06/17 14:32

Alice Klaus e Eda Schwartz - Auditoras Públicas Externas do TCE-RS

Análise do Ambiente de Controle Municipal. Um Estudo de Caso: Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre

IMPACTO SOCIAL DA AUDITORIA CEAPE SINDICATO

Em 2015, após dois anos da criação do Serviço de Auditoria de Porto Alegre (SPA), constatou-se a necessidade de se mapearem pontos de riscos e de atenção prioritários para exames nos diversos órgãos e secretarias da Administração Municipal de Porto Alegre, com foco na atuação do Sistema de Controle Interno (SCI). A adequação e a confiabilidade dos controles existentes podem demonstrar o nível de segurança ou de vulnerabilidade a que um órgão está sujeito, com reflexos nas despesas e na qualidade dos serviços prestados ou colocados à disposição dos munícipes.

Com este propósito, a Inspeção Especial contextualizou o controle público no campo da teoria da administração como uma das funções administrativas clássicas, demonstrando que as deficiências no controle implicarão a dificuldade de realização dos objetivos traçados. Foram abordados, ainda, os "Modelos de Referência" para o Controle Interno, que consistem em padrões mundialmente conhecidos, como os do Comitê das Organizações Patrocinadoras - ***Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*** (exemplos: COSO I e COSO II). Com base nestes referenciais internacionais sobre o tema, foram traçados parâmetros comparativos com a situação encontrada em Porto Alegre.

O relatório também detalhou as perspectivas gerenciais para os Sistemas de Controle Interno no Brasil,[1] demonstrando como a informação gerada pela unidade de controle é insumo para a tomada de providências pelo gestor. A título exemplificativo, foram citadas medidas gerenciais nos órgãos de controle interno estaduais e municipais: diversas controladorias utilizam indicadores como proporção de recomendações implementadas, economia obtida pelo governo na compra de insumos, redução das fragilidades do controle interno decorrentes de desinformação, índice de satisfação dos clientes com informações gerenciais. No âmbito federal, de cada quatro trabalhos realizados pela Controladoria Geral da União (CGU), um gerou resultados positivos para a gestão pública.

Após a contextualização inicial, passou-se à análise do SCI de Porto Alegre, organizado pela Controladoria-Geral do Município (CGM). De plano, observou-se que não houve quantificação dos resultados obtidos pela CGM, com exceção dos cálculos judiciais. Além disso, apesar de terem sido realizados inúmeros trabalhos de auditoria desde 2012, os retornos das unidades auditadas nem sempre ocorreram e as irregularidades se repetiram. Constatou-se, ainda, a ausência de acompanhamento sistemático das recomendações exaradas pela auditoria interna, o que significa a não observância das Normas Internacionais para a Prática de Auditoria Interna, que fazem referência à importância da realização do acompanhamento (Follow-up[2]).

No tocante à Divisão de Despesa Pública (DDP), subordinada à CGM, identificaram-se, nos controles internos, vulnerabilidades que afetam mais de uma secretaria ou unidade orçamentária, demonstrando fragilidades sistêmicas na Administração Direta, tais como falta de caracterização da dotação orçamentária; ineficácia dos controles internos administrativos; atuação deficiente; fragilidades na ordem cronológica do processo de firmatura de convênio e de execução da despesa;[3] falta de segregação de funções entre as atividades de supervisão e de fiscalização de convênios; liberação de recursos sem prestação de contas anterior aprovada; ausência de designação de Fiscais de Contrato; realização

RevistaCeape2017_final.indd 24 14/06/17 14:32

Arquivo Pessoal / Divulgação

Eda Schwartz e Alice Klaus

reiterada de despesas sem prévio empenho, em decorrência de atrasos na formalização de termos contratuais e/ou de questões administrativas internas[4]; e despesas não analisadas, como a dos Fundos Municipais.[5] Constatou-se que tais situações teriam sido contornadas pela Administração caso houvesse sido realizado o adequado planejamento, residindo neste aspecto a crítica da Equipe de Auditoria.

Como visto, inúmeros foram os achados de auditoria afetos aos procedimentos rotineiros da Administração Pública Municipal, o que demonstrou que a gestão das unidades não tem conseguido identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos internos, possibilitando a ocorrência de prejuízos ao Erário. Graves deficiências nos controles internos administrativos demonstraram fragilidades em sua estrutura administrativa, gerencial e operacional, abrangendo aspectos relacionados aos processos de planejamento, de execução, de supervisão, de monitoramento, de fiscalização e de avaliação dos atos de gestão praticados em áreas como licitações, contratos, compras, convênios e controles da gestão, que afetam a boa e regular aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, gerando reflexos negativos no desempenho do Ente. Frente ao exposto, foi sugerido que a Administração Municipal implante monitoramento sistemático das funções de controle administrativo preventivo e detectivo em seus mais variados níveis e funções, a fim de que essa função de controle, inerente à gestão, promova melhorias nas operações, nos processos e nas atividades. O aperfeiçoamento dos processos de controle das secretarias impactaria, de pronto, nas vulnerabilidades apontadas, gerando reflexos positivos no desempenho organizacional do Município de Porto Alegre.

Concluiu-se que a conjuntura organizacional do Município ainda oferece muitos riscos ao cumprimento dos objetivos institucionais. Em diferentes situações, em mais de uma secretaria, observaram-se fragilidades que permeiam o processamento da despesa pública, gerando um ambiente que propicia a ocorrência de erros e/ou desvios. A fragilidade dos controles impossibilita uma segura avaliação dos atos de gestão, notadamente quanto aos aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia da execução orçamentária. Diante da insuficiência/ineficácia dos controles internos administrativos, alertou-se a Administração Municipal para a busca pela solução das inconformidades detectadas e a implementação de medidas para fortalecer seu ambiente de controle.

NOTAS

1 O presente Item foi construído com base em obra de Ronald da Silva Balbe. BALBE, Ronald da Silva. Controle Interno e o foco nos resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
2 Consiste na análise sistemática e na avaliação das atividades empreendidas pela entidade fiscalizada, na sequência das conclusões e recomendações incluídas no relatório de auditoria após determinado período de tempo.
3 Em seus esclarecimentos, a própria defesa admitiu a "flagrante exiguidade temporal no trâmite entre a aprovação do empenho, liquidação e pagamento".
4 Cabe destacar que muitas dessas irregularidades foram confirmadas em auditoria específica realizada no Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) (como fiscalização deficiente dos contratos, prorrogação indevida de contratos e burla da ordem de pagamentos, referente à prestação de serviços de limpeza de bueiros). A Informação nº 016/2017-SPA, integrante do Processo nº 7015-0200/17-0, foi acolhida pelo Conselheiro-Relator Dr. Cezar Miola em 18/04/2017, que determinou medida acautelatória para suspender pagamentos na ordem de R$ 10 milhões para as empresas prestadoras de tais serviços.
5 A Equipe Técnica sugeriu que o Município estruture mecanismos de controle exercitáveis em relação às despesas realizadas pela totalidade dos Fundos Municipais, com o objetivo de permitir a adoção de medidas corretivas a fim de que estes gastos públicos respeitem a sequência correta dos estágios da despesa, de forma a atender ao Princípio da Legalidade, bem como possibilitar a tomada de decisões corretivas sobre possíveis falhas detectadas. Em decorrência do apontado, em 2016, também realizou auditoria específica nos Fundos Municipais administrados pela Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), entre eles o Fundo Municipal do Idoso (FUMID) e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA). O trabalho está em fase de revisão.

RevistaCeape2017_final.indd 25 14/06/17 14:32

Aramis Ricardo Costa de Souza, Carlos Eduardo Bollmann, Fabio Dapper, Kenman Correa Yung,
Ricardo Antonio Nehls Felini, Rosane Moretti, Sandra Alves Sampaio e Silva - Auditores Públicos Externos do TCE-RS

Trilhando a Auditoria na **Era do Conhecimento**

Superada a dificuldade de obter informações, o desafio agora é criar conhecimento com a informação disponível

O combate à corrupção e à fraude é um dos principais desafios dos órgãos de controle e por consequência dos Tribunais de Contas. Para enfrentar esse desafio, o uso adequado daquilo que pode nos dispor a Tecnologia da Informação é fundamental.

Há algum tempo, a dificuldade que imperava era a obtenção de informações; hoje essa fase está superada e um novo e grande objetivo que se estabelece é criar conhecimento com a informação disponível, sem se perder de vista a manutenção das conquistas de acesso a dados que fomentam a atividade. Em outras palavras, o objetivo principal das organizações baseadas em conhecimento não é mais a obtenção da informação e sim seu consumo adequado.

O Centro de Gestão Estratégica da Informação para o Controle Externo (CGEX) vem estudando alternativas para a análise sistematizada dos dados, visando gerar conhecimento que facilite o trabalho do Controle Externo.

Neste ano, o CGEX está trabalhando com nove projetos específicos que foram inicialmente apresentados para o Diretor de Controle e Fiscalização[1], que solicitou que se levasse ao conhecimento dos demais setores da Casa. Os projetos já foram apresentados aos Supervisores, aos Coordenadores Regionais e aos Serviços Regionais de Auditoria através de videoconferência. Ainda serão apresentados para outros setores e também estão sendo programadas visitas aos Serviços Regionais de Auditoria.

Todos os projetos visam, direta ou indiretamente, entregar conhecimento ao auditor, para que as informações custodiadas pelo Tribunal de Contas realmente agreguem valor ao trabalho de auditoria e aos diversos outros produtos consumidos internamente e pela sociedade.

O Coordenador do CGEX[2] afirma a importância e a dedicação da Equipe na definição e desenvolvimento desse trabalho, salientando que todos os projetos que estão sendo trabalhados, além de estruturarem as ações de apoio para a auditoria, visam integrar as supervisões da DCF para que haja um permanente intercâmbio de informações e conhecimento.

Por se constituírem em abordagem direta de combate à fraude, alguns projetos têm maior sensibilidade e não permitem sua exposição. No entanto abordaremos três desses projetos a seguir:

AMBIENTE DE COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES

A criação de um ambiente de compartilhamento de informações foi uma demanda do Diretor de Controle e *Fiscalização, e visa aproximar as Supervisões* subordinadas à Direção de Controle e Fiscalização, DCF e o CGEX, compartilhando inicialmente as informações e projetos de cada um dos envolvidos, para identificar onde e como o CGEX pode ser mais útil para as supervisões, em especial no que se refere à análise avançada dos dados.

ATUALIZAÇÃO DO DW (*DATA WAREHOUSE*)

Tão importante quanto receber dados externos é armazená-los e disponibilizá-los adequadamente, considerando,

RevistaCeape2017_final.indd 26 14/06/17 14:32

no que couber, os princípios de segurança da informação (confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade) e a eficiência no seu objetivo de gerar o conhecimento necessário.

Para isso, a equipe do CGEX mantém uma série de informações internalizadas no setor, obtidas por meio de termos de cooperação e requisições, que são estruturadas na forma de armazém de dados (***Data Warehouse***). É o investimento em diversas horas de trabalho continuado que mantém essas informações obtidas em condições de uso para e elaboração de trilhas e outras formas de geração de conhecimento.

BUSINESS ANALYTICS

Atuando tanto sobre o Armazém de Dados (DW) quanto, no futuro, sobre outras fontes externas de informação (Big Data), a abordagem de ***Business Analytics*** (BA) busca trazer um complemento para as ferramentas de ***Business Intelligence*** (BI) utilizadas pela Supervisão de Auditoria Municipal (SAM): o SAD-s e o BI-Auditoria, tendo a primeira sido substituída pela segunda.

A abordagem de ***Business Analytics*** busca potencializar o uso do Armazém de Dados do CGEX, indo além da simples disponibilização da informação. As inferências que a ferramenta fará sobre o Armazém de Dados combinado com outras fontes externas (***Big Data***) têm a pretensão de aumentar a eficiência e a efetividade da auditoria de campo, permitindo que o auditor coloque suas horas de trabalho naquilo em que o risco seja maior.

Seguindo os objetivos do projeto "Ambiente de Compartilhamento de Informações", a abordagem de ***Business Analytics*** estenderá sua análise para questões de alta relevância também da Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE), cujos objetos de auditoria são de grande materialidade face aos valores operados nessa esfera.

Além dos nove projetos deflagrados em 2017, o CGEX também trabalha continuamente gerando subsídios aos trabalhos de auditoria e na construção de tipologias ou trilhas específicas, sob demanda ou por iniciativa própria.

Um exemplo dessa rotina foi o cruzamento da base de dados do SIAPC (Sistema de Auditoria e Prestação de Contas), RHE (Sistema de Recursos Humanos do Estado) e RFB (Receita Federal do Brasil), em que os auditores do CGEX identificaram indícios de fraude de pagamentos para 58 pensionistas falecidos. Com esse conhecimento obtido, foi gerado um documento que foi enviado à Supervisão de Auditoria Municipal (SAM), que confirmou vários casos de irregularidades.

O CGEX também participa ativamente das reuniões e discussões da Rede de Controle da Gestão Pública, juntamente com diversos órgãos e entidades públicas, no Estado do Rio Grande do Sul, e tem em seus objetivos o desenvolvimento de ações de fiscalização e combate à corrupção. Além disso, o CGEX também participa da INFOCONTAS, uma rede formada exclusivamente por todos os serviços de inteligência dos Tribunais de Contas brasileiros, capitaneada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que busca, além de congregar seus integrantes, compartilhar as melhores práticas, desenvolver ações conjuntas e criar sinergia para melhores resultados.

Vale citar que todas as atividades desenvolvidas pelo CGEX estão alinhadas com o Planejamento Estratégico da Instituição, que prevê em um dos seus objetivos estratégicos "(OE05) Promover a cooperação, troca de informações, metodologias de trabalho e atuação conjunta com outras instituições, viabilizando ações rápidas e eficientes do Controle Externo na prevenção, no combate à corrupção e às ilicitudes administrativas, bem como contribuir para a recuperação dos valores desviados".

É nesse contexto que o Tribunal de Contas, por meio do CGEX, busca afirmar-se como entidade especializada em utilizar as informações que possui em benefício da sociedade, colaborando para fazer os procedimentos de Controle Externo mais eficientes e efetivos, tornando-se cada vez mais à vontade no que passamos a denominar Era do Conhecimento.

NOTAS

1 Auditor Público Externo, Jorge Alberto dos Santos Arruda
2 Auditor Público Externo, Ricardo Antonio Nehls Felini

RevistaCeape2017_final.indd 27 14/06/17 14:32

Débora Brondani da Rocha, Auditora Pública Externa do TCE-RS

PNE: redução da desigualdade educacional em risco

A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo 1º, inciso III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana. E dentre seus objetivos fundamentais estão a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III). Para tanto, juntamente com outras políticas, assume relevância o acesso à educação de qualidade, com vistas à ampliação do conhecimento das pessoas, buscando-se assegurar-lhes dignidade.

O investimento público na educação básica assume especial relevância na medida em que crianças em situação de vulnerabilidade social costumam apresentar defasagem em relação às demais relativamente ao capital cultural que vem da família. Em virtude desse déficit, faz-se necessária a existência de políticas focadas em grupos vulneráveis, coordenadas com outras frentes de ataque à desigualdade de renda.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Possui a importante função de proporcionar a vivência em coletividade, aprendendo a respeitar, a acolher e a celebrar a diversidade dos demais, a sair da percepção exclusiva do seu universo pessoal, assim como a ver o mundo a partir do olhar do outro e da compreensão de outros mundos sociais. E acaba por influenciar o desempenho da criança nas séries iniciais do ensino fundamental.

A oferta de educação infantil também exerce influência na vida das famílias, uma vez que permite a inserção das mães no mercado de trabalho. Conforme estudo do IBGE, denominado "Estatísticas de Gênero – Uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010[1]", 30,3% das famílias que contam com filhos entre zero e cinco anos têm a mulher como responsável. O estudo reconheceu que uma política de ampliação da oferta de creches é transversal tanto às questões educacionais (foco nas crianças) quanto às questões de gênero e impacta diretamente na autonomia das mulheres e suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Em 2010, o nível de ocupação das mulheres de 16 anos ou mais de idade com filhos de zero a três anos que frequentavam creche (65,4%) era bem superior ao daquelas cujos filhos não frequentavam (41,2%) ou apenas algum filho frequentava creche (40,3%).

Assim, a oferta de creches para crianças em situação de vulnerabilidade social é um importante instru-

OFERTA DE CRECHES PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL É IMPORTANTE INSTRUMENTO DE GARANTIA DA DIGNIDADE HUMANA

RevistaCeape2017_final.indd 28 14/06/17 14:32

mento para a garantia da dignidade da pessoa humana, tanto da criança quanto de sua família. Não por acaso o Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabeleceu a estratégia 1.2, qual seja a de garantir que, ao final da vigência do PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar ***per capita*** mais elevado e as do quinto de renda familiar ***per capita*** mais baixo.

Visando à ampliação da frequência em creche de crianças em situação de pobreza e extrema pobreza, a Lei Federal 12.722/2012 estabeleceu apoio financeiro para a criação de novas turmas em educação infantil, tornando obrigatórias, em seu artigo 4º, as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a 48 meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. O valor do apoio financeiro suplementar correspondia, originariamente, a 50% do valor definido por aluno para o FUNDEB.

Em artigo publicado na Revista Digital Multidisciplinar do Ministério Público do RS, Nº 12, Edição de Setembro, Outubro e Novembro de 2016,[2] salientamos que em 2013 a taxa de atendimento em creche de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família foi inferior a 15%, sendo que o atendimento superou 29% se consideradas apenas as demais crianças dessa faixa etária. Estávamos distantes de atingir a estratégia 1.2 do PNE, em que pese a previsão em lei de auxílio financeiro aos Municípios para essa finalidade. Naquele ano, se os Municípios do Rio Grande do Sul tivessem atendido a totalidade das crianças de zero a três anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, teriam recebido do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome R$ 206.015.60300 (pelo atendimento efetuado receberam R$ 28.015.603,00, deixando de ingressar nos cofres municipais mais R$ 178.000.000,00 a título de suplementação de recursos). Além disso, haveria um incremento de FUNDEB de aproximadamente R$ 356.000.000,00, recursos esses que seriam aplicados para o atendimento na educação infantil.

Leticia Monteiro - Ceape/Divulgação

Débora Brondani da Rocha

Em 2015, porém, a Lei nº 12.722/2012 sofreu alteração através da Medida Provisória nº 715, passando o valor do apoio financeiro suplementar a corresponder a até 50% do valor aluno do FUNDEB. E em 2016, com a edição da Lei nº 13.348/2016, o valor do rapasse financeiro passa a ser definido em ato conjunto dos ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação (nova redação do artigo 4º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.722/2012).

As alterações promovidas na Lei nº 12.722/2012 prejudicam o planejamento dos gestores municipais no que tange ao financiamento da creche destinada às crianças em situação de vulnerabilidade, uma vez que os administradores desconhecem o montante de recursos que receberão pela inclusão dessas crianças no sistema de ensino. Tal fato constitui um fator que poderá vir a prejudicar o avanço na consecução da estratégia 1.2 do PNE, tão importante para a redução das desigualdades social e educacional.

NOTAS

1 Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=288941
2 Disponível em http://www.mprs.mp.br/infancia/pgn/id3106.htm

RevistaCeape2017_final.indd 29 14/06/17 14:32

Sandro Trescastro Bergue e Luiz Yassufumi Kuamoto - Auditores Externos do TCE-RS

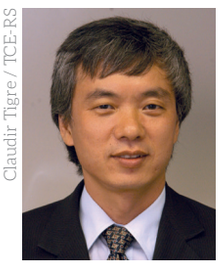
Governança Estratégica e Controle Externo: fortalecimento da relação institucional entre Parlamento e Tribunal de Contas

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

IMPACTO SOCIAL DA AUDITORIA CEAPE SINDICATO

You Tube / Divulgação

Sandro Bergue



Claudir Tigre / TCE-RS

Luiz Kuamoto

O Controle Externo contemporâneo, aqui tomado a partir da perspectiva de seu destinatário – a sociedade –, mediado pelo Parlamento e Tribunal de Contas, está exposto a tensões de ordem não somente social e política, mas gerencial. Moldam esse cenário, além das condições críticas das finanças estaduais, as crescentes e legítimas demandas sociais pela qualificação das relações entre esta sociedade e os organismos de controle.

Diante disso, impõe-se ampliar a perspectiva convencional da gestão, avançando para a adoção do polissêmico conceito de governança pública, este bem mais amplo e aderente ao atual movimento de repensar da relação entre as instituições de controle e a sociedade. O senso de governança, a saber, acentua a dimensão política – no sentido relacional – da Administração, destacando seus valores essenciais, entre os quais a explicitação, o reconhecimento e o debate das múltiplas e legítimas visões vigentes na sociedade em busca de soluções possíveis orientadas pelo interesse público.

Governança significa também a articulação de atores, de diferentes poderes e esferas de governo, interagindo em redes de colaboração em busca de resultados sustentáveis e geração de valor público que legitimem a ação do Estado perante a sociedade (PETERS, 2013; MARTINS; MARINI, 2014; GAETANI, 2009).[1] Destacam-se aqui três elementos essenciais do conceito de governança: orientação para resultados, valor público e colaboração entre atores.

As estruturas de governança

> *geram significativos impactos tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista político-democrático. Do ponto de vista gerencial, redes são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar de problemas públicos complexos. [...] Engendram novos padrões de organização baseados na recriação de regras, procedimentos, equipes em bases mais colaborativas e que envolvem mudanças organizacionais dos participantes da rede, principalmente em relação a padrões mais informais de interação e comunicação para fora da organização. A interdependência também gera maior consciência estratégica.* (MARTINS e MARINI, 2013, p. 47).

Em se pensando o conceito de governança para o território do Controle Externo, devidamente reconhecido em sua complexidade, não se desconhece, mas se amplia em muito, as leituras mais especializadas em termos de campo do conhecimento e perspectiva de análise. Assim, revisada a mais abalizada literatura, a noção ampla de governança pública encerra e privilegia os seguintes componentes conceituais, em síntese:

a. **articulação de múltiplos atores**: reconhecendo que diferentes pessoas, grupos e forças produzem e mantêm diferentes leituras de um mesmo objeto de tratamento;

RevistaCeape2017_final.indd 30 14/06/17 14:32

b. **arranjo em rede**: a cooperação desses atores de forma não hierarquizada, reconhecendo-se o valor da abordagem multinível;
c. **ênfase nas relações**: estabelecimento de conexões e pontes de relacionamento entre os diferentes atores envolvidos no enfrentamento de cada tema e problema público;
d. **comunicação e negociação**: imperativo de se reconhecer a dimensão política da administração e orientação para a resolução de problemas públicos;
e. **transparência interna e externa**: promoção da produção e disseminação de informações interna e externamente, a fim de oportunizar à sociedade um posicionamento mais consciente e, por conseguinte, uma cidadania ativa;
f. **tomada de decisão compartilhada**: a complexidade dos fenômenos da gestão requer o compartilhamento de autoridade e de responsabilidades, para promover o envolvimento efetivo dos atores com o processo gerencial, em particular no que se refere à tomada de decisão;
g. **constituição de uma estrutura de normas e procedimentos**: é imperativo constituir um ambiente de estabilidade e segurança normativa, a fim de garantir estabilidade e confiança nas relações;
h. **planejamento, análise e avaliação de desempenho**: esforços de qualificação do processo de planejamento em regime colaborativo, com o envolvimento efetivo dos atores e pactuação de resultados, que constituirão parâmetros para a avaliação de desempenho.

No nível organizacional, o conceito de governança significa atentar para a articulação de pessoas, setores e níveis organizacionais envolvidos em cada tema gerencial, reconhecendo-se que o arranjo colaborativo e em rede tende a contribuir para a superação dos limites impostos pela hierarquia e a compartimentalização das estruturas mais complexas. No plano das relações com a sociedade, governança pública pressupõe a ênfase na articulação de diferentes atores para a formulação, implementação e avaliação de programas e políticas públicas. E aqui reside uma oposição de destaque para o Controle Externo – de agente dinamizador desse processo em matéria de informação para subsidiar o processo decisorial. Assim, expressão relevante da governança no Controle Externo é a facilitação do fluxo de informações e seu papel indutor de um processo de conscientização da sociedade orientada para a tomada de decisão política. É nesse particular que a governança assume, para além de um controle social, contornos de um envolvimento mais amplo, para alcançar o que se pode denominar de **governança social**. Esse componente encontra ainda maior sustentação no cenário de valorização da transparência – reconhecido o papel de mediador dos organismos de controle, constituindo-se, a propósito, em esteio de legitimidade do Controle Externo.

EXPERIÊNCIA PILOTO NO PARLAMENTO GAÚCHO

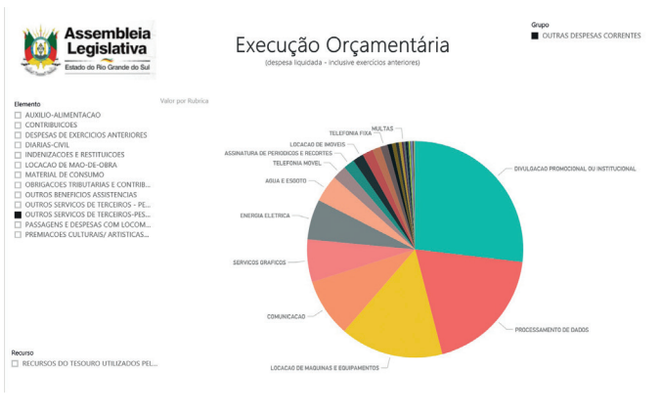
O conceito de **governança** foi adotado e desenvolvido na Assembleia Legislativa do Estado do RS no ano de 2016 a partir do projeto

AS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA GERAM SIGNIFICATIVOS IMPACTOS TANTO DO PONTO DE VISTA GERENCIAL QUANTO DO PONTO DE VISTA POLÍTICO-DEMOCRÁTICO

RevistaCeape2017_final.indd 31 14/06/17 14:32

Governança Estratégica na ALRS segundo dois componentes: a) instalação de um Gabinete de Governança; e b) a customização de um aplicativo de ***business intelligence*** – BI – que facilita o acompanhamento da gestão e a tomada de decisão.

O **Gabinete de Governança** foi instituído física e formalmente com a finalidade de sistematizar procedimentos, instituir métricas, estabelecer resultados a serem alcançados, e, sobretudo, constituir um espaço de articulação político-administrativa e como instância mediadora de acompanhamento de ações e de projetos, entre os quais o da própria ferramenta de BI, cujos atributos são a disponibilização ***on-line*** (acessível por ***smartphones***) de informações relevantes, claras, objetivas, em linguagem compreensível para os gestores, com interface gráfica intuitiva e dinâmica, baseada em dados confiáveis (oficiais) atualizados automaticamente (sem intervenção de pessoas).



O uso de uma plataforma de ***business intelligence*** se caracterizou também por constituir **inovação** nas dimensões de **processo** e de **produto**. O *processo* criativo de desenvolvimento do projeto revestiu-se das seguintes características: com custo zero (sem nenhuma contratação); respondendo à necessidade efetiva do Parlamento, diagnosticada pelos gestores e servidores (não se tratava de produto pronto oferecido por nenhuma consultoria); com a mobilização de competências de pessoas da própria Assembleia Legislativa (servidores estudaram, debateram, testaram e desenvolveram conceitos e protótipos paralelamente à consecução das suas atividades de rotina); e utilizando tecnologia de fronteira em ***business intelligence***.

O projeto piloto foi concebido, em termos de ferramenta de ***business intelligence***, com quatro módulos de governança: ***orçamentária e financeira***; ***pessoas***; ***legislativa***; e ***social***. Este último, o módulo de **Governança Social**, orientado para a qualificação da interface com a sociedade, é a dimensão do projeto com potencial de **operacionalizar o conceito de governança no campo do controle externo**. Faz isso, fundamentalmente, ao permitir articular sociedade, Parlamento e Tribunal de Contas, dotando aquela de conhecimento e capacidade de ação, e estes de maior legitimidade institucional, seja em relação à sociedade, seja entre as próprias instituições que, não somente pela origem imbricada expressa no plano constitucional, podem crescer mais juntas.

NOTAS

1 PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 45, n. 127, maio/ago., 2013. MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 46, n. 130, maio/ago. 2014. GAETANI, F. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON. *Gestão Pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RevistaCeape2017_final.indd 32 14/06/17 14:32

Alex Mateus Ferigolo - Auditor Público Externo do TCE-RS

ISS: uma importante fonte de receita própria

Uma forma de carrear recursos para o erário é explorar as possibilidades de arrecadação de tributos de competência originária

IMPACTO SOCIAL DA AUDITORIA CEAPE SINDICATO

Arquivo Pessoal / Divulgação

Alex Ferigolo

Muito se fala em crise fiscal municipal em razão da queda na arrecadação de receitas, sejam elas decorrentes de transferência intergovernamental ou derivadas da arrecadação própria do ente. Entretanto, pouco se fala do exercício pleno da atividade arrecadatória municipal, oriundo de sua competência tributária de matriz constitucional. Nesse passo, revela-se a necessidade de o ente delinear e sistematizar ações fiscalizatórias a fim de canalizar esforços e propiciar efetiva atuação tributária.

Uma forma de carrear recursos para o erário e mitigar efeitos oriundos das quedas de repasses é explorar ao máximo as possibilidades de arrecadação de tributos de competência originária, como, por exemplo, o Imposto Sobre Serviços (ISS), em âmbito municipal, que constitui uma das maiores fontes de receita própria nessa esfera governamental.

Para tanto, é fundamental que a legislação municipal esteja aderente à Lei Complementar n.º 116/2003, que trata das normas gerais do referido imposto, e contemple todos os serviços que constituem fato gerador do tributo. Destaca-se que a Lei Complementar 157 de 29/12/2016 trouxe importantes alterações à lei anterior, como a inclusão de novas atividades em sua lista anexa.

Paralelamente, é essencial que a administração tributária possua um corpo de servidores capacitado, que detenha técnicas de fiscalização e controle especializados, capaz de desenvolver eficientes ações arrecadatórias.

Um exemplo de atividade pouco explorada pela administração tributária municipal refere-se à cobrança do ISS sobre os serviços realizados pelos Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVA), a qual segue a mesma esteira daqueles efetuados pelas serventias extrajudiciais, isto é, trata-se de atividades tipicamente registrais, constituindo serviço público explorado por particular por meio de delegação onerosa, com interesse econômico próprio e viés lucrativo, demonstrando capacidade contributiva do prestador, por conseguinte.

Registra-se que a incidência do ISS está respaldada pela lista anexa constante da Lei Complementar n.º 116/2003, especificamente no item 21:

> 21 – Serviços de registros públicos, cartorários e notariais.
>
> 21.01 – Serviços de registros públicos, cartorários e notariais.

Ademais, a cobrança restou pacificada com o julgamento da ADIn 3.089/DF, na qual o STF considerou a constitucionalidade da tributação do ISS sobre os serviços notariais e de registro público, tendo a sua eficácia *erga omnes* de acordo com o § 2° do art. 102 da Constituição Federal, o que garante a segurança jurídica para os municípios realizarem a tributação.

Para se compreender a dimensão do potencial arrecadatório de ISS decorrente dos serviços realizados pelas entidades credenciadas ao Detran-RS (CHC,CFC,CRVA/CRD), nos exercícios de 2015 e 2016 foram repassados pela autarquia os montantes de R$ 192.933.424,85 e R$ 209.882.189,15, respectivamente, conforme se observou no sítio eletrônico "Transparência RS".

Do exposto, é essencial que o ente municipal, em face de sua legitimidade fiscalizatória, notifique as entidades conveniadas à autarquia estadual e intensifique a cobrança sobre os CRVAs, além dos demais terceiros compreendidos no Item 21, observando a constituição definitiva do crédito tributário e o prazo prescricional, conforme dispõe a legislação.

RevistaCeape2017_final.indd 33 14/06/17 14:32

Lucas dos Santos Giacomel - Auditor Público Externo TCE-RS - Serviço Regional de Pelotas

Equacionamento do **Déficit Atuarial**

IMPACTO SOCIAL DA AUDITORIA CEAPE SINDICATO

Integração entre o ente federativo, unidade gestora do RPPS, e as empresas responsáveis pelo cálculo atuarial: um caminho para o equacionamento do déficit atuarial

É fato que a maioria dos municípios brasileiros vivencia situação de déficit atuarial em seus regimes próprios de Previdência. Mais precisamente no Estado do Rio Grande do Sul, quase a totalidade[1] dos entes municipais apresentam esta situação de déficit em seus RPPS, ou seja, não possuem recursos suficientes para honrar os seus compromissos previdenciários de longo prazo.

As causas pelas quais temos experimentado este déficit atuarial detêm relação com motivos históricos. A ausência de contribuições pretéritas compatíveis com os benefícios atuais e futuros, os atrasos nos repasses pelos órgãos patrocinadores sem a devida atualização monetária, a gestão por vezes ineficiente dos recursos e a falta de planejamento integrado entre o aumento dos gastos com a folha salarial e as correspondentes contribuições para custeio do fundo previdenciário são apenas alguns dos exemplos.

Apesar de algumas recentes mudanças no perfil da população brasileira e com o seu envelhecimento, a existência de contínuos e crescentes saldos de déficits atuariais não pode mais ser tratada como um quadro aceitável e inerente aos regimes. E isto porque, continuando a se perpetuar e aumentar tais desequilíbrios, também prosseguirá a necessidade de majoração das alíquotas suplementares pelo ente patrocinador. Assim, terá a Prefeitura que direcionar cada vez mais recursos para custear as contínuas insuficiências financeiras de longo prazo, diminuindo, por conseguinte, a sua capacidade econômica de prover os demais serviços e benfeitorias necessários à população.

E nesta linha é importante citar que, em última instância, conforme legislação previdenciária,[2] o caixa da prefeitura municipal é o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários no caso de o RPPS não deter recursos financeiros suficientes.

Ora, se a questão do déficit atuarial encontra guarida em questões históricas e estruturais, e com sucessivas incapacidades dos gestores em resolver o tema, resulta-se que a sua solução também necessitará de mudanças contundentes, devendo a temática começar a ser verdadeiramente abordada em conjunto com toda a perspectiva orçamentária municipal, de curto e longo prazo. Mais ainda, o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS precisará ser tratado cada vez mais como uma política de Estado, não cabendo mais a postergação da solução às futuras administrações.[3]

Um primeiro e importante passo para que seja de fato enfrentada esta questão com a importância devida é uma efetiva aproximação entre o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e as empresas responsáveis pelo cálculo atuarial.[4]

Devido à estrutura de cargos e salários da maioria dos municípios, geralmente inapta a ofertar salários capazes de contratar e reter profissionais de grande qualificação na área previdenciária, resta prejudicado o conhecimento abrangente e tempestivo do impacto financeiro no orçamento previdenciário municipal proveniente de mudanças na composição de gastos com pessoal, que é a principal referência do plano de custeio dos RPPS.

Assim, a quantificação dos efeitos de curto e longo prazo que as modificações nos gastos com pessoal possuem no resultado atuarial (com eventuais alterações

Arquivo Pessoal / Divulgação

Lucas dos Santos Giacomel

RevistaCeape2017_final.indd 34 14/06/17 14:32

A INTEGRAÇÃO ENTRE O ENTE FEDERATIVO, UNIDADE GESTORA DO RPPS E EMPRESAS RESPONSÁVEIS PELO CÁLCULO ATUARIAL É O MELHOR CAMINHO

nas alíquotas de custeio previdenciário) atualmente é realizada apenas no momento posterior (***ex-post)***.

Exemplificando, observa-se o procedimento usual dos municípios: durante o exercício primeiramente se cria o aumento em uma despesa com pessoal (como a elevação salarial, contratação de novos servidores ou concessão de incorporações de verbas) para apenas após findado o ano, quando da elaboração e conclusão da avaliação atuarial anual, se quantificarem os efeitos daquele aumento no plano de custeio do RPPS.

O que se propõe é que tal dimensionamento seja realizado anteriormente ao momento da efetiva elevação/criação da despesa (***ex ante***). Ou seja, antes de autorizar a criação do gasto, o Administrador público, em análise conjunta com o gestor do RPPS e a empresa responsável pela avaliação atuarial, deverá ter identificado e calculado quais as alterações necessárias nas despesas previdenciárias correspondentes, bem como qual a repercussão gerada no equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência.

Buscar-se-á desta forma limitar que continuem sendo criadas despesas passíveis de atendimento apenas no curto prazo (quando observado exclusivamente os gastos com pessoal), mas com repercussões economicamente insustentáveis no médio/longo prazo para o ente público (pela ótica da necessidade de maiores contribuições para o custeio do RPPS). E frisa-se que, quando falamos de recursos para o RPPS, em última instância também estamos falando dos recursos públicos municipais.

Este é o momento para que a relação entre os municípios e as empresas responsáveis pelo cálculo atuarial seja intensificada e aprimorada e que de fato a solução de longo prazo para equacionamento do déficit atuarial seja realizada conforme um minucioso e conjunto estudo do caso prático e das especificidades do ente público: não é mais cabível a criação de despesas sem o devido lastro de recursos para amparar também as respectivas e necessárias contribuições previdenciárias[5].

Para viabilizar isto, o modelo atual de contratação das referidas empresas necessita ser superado, passando para um patamar também consultivo, com atendimentos frequentes durante todo o exercício, com informações concomitantes às alterações ocorridas na administração local, principalmente sobre os impactos delas no equilíbrio financeiro e atuarial.

O papel e a responsabilidade do gestor para com o RPPS cada vez mais transcende o prazo de um determinado período de governo, pois há a necessidade de se preocupar com as necessidades futuras da municipalidade. As ações de gestão devem surtir efeitos positivos não apenas no exercício presente, mas também nos períodos futuros, e para que isto seja efetivamente possível, a maior integração entre os atores envolvidos é um primeiro e importante avanço a ser realizado.

NOTAS

1. Conforme informações encontradas no site do Ministério da Previdência – sistema CADPREV – aproximadamente 95% dos Municípios gaúchos possuem "déficit atuarial".
2. Artigo 2°, § 1°, da Lei Federal n.° 9.717/1998.
3. Diversos são os autores defendem que a problemática do financiamento dos RPPS seja encarada como uma verdadeira política publica de Estado, merecendo destaque a obra de Narlon Gutierrez.
4. A Portaria do MPS n.° 403/2008, em seu artigo 5°, informa que "o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS (...)". Em entendimento ampliado, se para a definição de tais hipóteses deve ocorrer a atuação em conjunto, por justo que a forma para o equacionamento do déficit atuarial ao longo do tempo também deva ser realizada de maneira integrada.
5. Registra-se que não apenas o aumento na despesa com pessoal é capaz de modificar o plano de custeio do RPPS, mas também as alterações nas características próprias da massa de segurado (idade do servidor, tempo de contribuição, expectativa de vida, número de dependentes, etc.), razão também pela qual maior integração é necessária.

RevistaCeape2017_final.indd 35 14/06/17 14:32

Airton Rehbein, coordenador da Ouvidoria do TCE-RS

Para melhor ouvir o cidadão

Estudo do TCE-RS ajuda a demonstrar o distanciamento gerado entre as administrações públicas e a população

Priscila Oliveira / TCE-RS

As ouvidorias públicas são canais de diálogo entre a sociedade e as administrações. A partir do envio de manifestações, seja sugestão, reclamação ou denúncia, é possível mapear a realidade da qualidade do serviço público prestado sob a ótica do destinatário final, ou seja, do cidadão que efetivamente o utiliza. Recentemente, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul mapeou a situação das ouvidorias dos municípios gaúchos, detalhando seus modos e condições de funcionamento, as características de sua composição e a sua forma de relacionamento com os cidadãos. A pesquisa foi respondida por 477 municípios, o que corresponde a 94% das cidades gaúchas.

Os resultados do estudo ajudam a demonstrar o distanciamento gerado entre as administrações locais e a população. De acordo com o levantamento, apenas cem Câmaras de Vereadores e 141 Prefeituras disponibilizam canais de comunicação à população. Na análise segmentada realizada nos municípios gaúchos com até 10 mil habitantes, que representam 70% das cidades do Rio Grande do Sul, apenas 25% oferecem esse serviço à população.

A falta de amparo na Legislação Municipal é um dos indicadores da fragilidade das ouvidorias. Somente 10% dos Legislativos possuem ouvidorias regulamentadas, enquanto, nos Executivos, são 11%. A criação de normas quanto ao funcionamento dessas estruturas é um fator indispensável para garantir a autonomia necessária para o exercício das funções sem interferências externas, já que, muitas vezes, elas estão ligadas diretamente ao dirigente máximo dos poderes Legislativo e Executivo.

As conclusões do estudo também demonstram que é preciso ampliar o número de ouvidorias no Rio Grande do Sul e instrumentalizar as existentes com infraestrutura física, sistemas de informática, regulamentação própria e capacitação de pessoal, de forma que se tornem ainda mais eficazes. Esses são alguns dos desafios para a efetivação da participação do cidadão na administração pública, assegurada na Constituição brasileira.

Também há espaço para aprimoramento no que diz respeito às ferramentas gerenciais. É importante que o poder público disponha de instrumentos para executar e monitorar suas atividades, bem como subsidiá-lo com informações necessárias para realizar melhorias nos serviços ofertados e dar concretude ao princípio constitucional da transparência. Nesse sentido, apenas a metade dos entes possui sistema informatizado de gestão das demandas de ouvidoria. Os sistemas, em sua maioria, permitem a emissão de número de protocolo, bem como o acompanhamento e a complementação de informações pela ***internet***.

Verificou-se, ainda, que a realização de pesquisa de satisfação é uma prática pouco usual nos Legislativos e nos Executivos. Apenas 9% aplicam tal ferramenta. A elaboração de relatórios periódicos dos atendimentos realizados foi verificada em apenas 25% dos Legislativos e em 33% dos Executivos Municipais. Observou-se um baixo índice dos que elaboram o controle estatístico das demandas. Das unidades que informaram possuir controle, a maioria destacou que a maior parte das demandas se refere a solicitações de informações, com baixa procura de manifestações com reclamações e denúncias.

Para auxiliar no fortalecimento das estruturas já existentes e incentivar a criação de novas unidades, o TCE-RS disponibiliza capacitações periódicas aos executivos e legislativos, focadas na qualificação do atendimento aos cidadãos. Espera-se que os dados do estudo e os treinamentos oferecidos incentivem reflexões e sirvam de subsídio aos agentes públicos na busca do aprimoramento do atendimento à população.

RevistaCeape2017_final.indd 36 14/06/17 14:32

Ricardo Silva de Freitas – vice-presidente do CEAPE-Sindicato e secretário-geral da União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública

UG intensifica a defesa do **sistema previdenciário**

A entidade atua com diversos segmentos do movimento sindical e social gaúcho para apontar saídas para a crise

Leticia Monteiro / Ceape-Sindicato

Ricardo de Freitas

A União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública, e todas as entidades que dela fazem parte, tiveram um ano de 2016 bastante atribulado. Nascemos para responder ao ataque à Previdência dos Servidores Públicos, gestado no Governo Lula, em 2003. "A luta continua", diz o velho jargão, e, no nosso caso, ela recrudesceu. A Reforma proposta pelo governo Temer não deixa pedra sobre pedra no sistema previdenciário brasileiro. Ataca os direitos de trabalhadores públicos e privados, mulheres e homens, do campo e da cidade. E, na prática, não respeita períodos transicionais. É um duro golpe, talvez o mais duro, já desferido sobre o direito dos trabalhadores brasileiros. Enfim, o enfrentamento à Reforma da Previdência, por razões óbvias, tomou grande parte de nossa energia em 2016 e segue tomando em 2017.

Infelizmente, nem só de Reforma Previdenciária vive o movimento sindical gaúcho. Nossa contenda com o governo Sartori teve novos episódios. Em novembro de 2016, o governo gaúcho enviou ao parlamento um pacote de medidas, extinguindo Fundações, privatizando estatais, atacando direitos dos servidores, revisando o repasse dos duodécimos dos poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. A peleia foi dura. E aqui não se trata de jogo de palavras. Foi peleia mesmo. No dia das votações, a Assembleia foi sitiada pelo Batalhão de Operações Especiais da Briga Militar. Ingresso somente mediante distribuição de senhas, para algumas representações de servidores (contrárias ao pacote) e para alguns cidadãos que apoiavam as medidas. Ao menor sinal de descontentamento com o tratamento ofertado, éramos agraciados com gás lacrimogêneo, gás pimenta e balas de borracha. Ao fim e ao cabo, o governo obteve autorização para extinguir algumas fundações e a Cia. Riograndense de Artes Gráficas (CORAG). Não conseguiu, no entanto, modificar o repasse dos duodécimos dos demais poderes.

A atuação da União Gaúcha neste período também tem sido propositiva. Nossa visão, antes de tudo, é de que a crise fiscal e financeira no Rio Grande do Sul é de receita. Nesse passo, atuamos com diversos segmentos do movimento sindical e social gaúcho para apontar saídas para esse problema. As campanhas envolvendo questões como sonegação, dívida pública, isenções fiscais e Lei Kandir continuam sendo nossas principais bandeiras de luta. A recente proposta de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), cujo objetivo é investigar os benefícios concedidos em um período de 22 anos, desde o início do governo Antônio Brito (PMDB), em 1995, é mais uma tentativa de mostrar à população gaúcha que existem alternativas à crise, que não remetem unicamente à contenção de gastos. Por conta disso, participamos da construção dessa proposta e estamos empenhados na coleta de assinaturas do abaixo-assinado que pretende viabilizá-la.

A vida, no entanto, é uma caixinha de surpresas. Quando estávamos redigindo este artigo, estoura o escândalo envolvendo o Presidente da República, Michel Temer, na Operação Lava Jato, fruto da delação premiada de Joesley Batista, dono da JBS. Os servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, que vinham de uma grande greve no dia 28 de abril contra a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência, saem novamente às ruas para exigir "Fora Temer" e "Eleições Diretas". As entidades que compõem a União Gaúcha estavam nessa caminhada cívica. Como se percebe, a realidade está muito dinâmica. De tédio, realmente, ninguém norre.

RevistaCeape2017_final.indd 37 14/06/17 14:32

Marco Peixoto, Presidente do TCE/RS e Conselheiro

O TCE-RS tem contribuição importante na busca de soluções para a crise gaúcha

Perto de completar dois anos à frente do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), o conselheiro Marco Peixoto conversou com a Revista Achados de Auditoria sobre vários pontos de sua administração na Casa. O acompanhamento das discussões da renegociação da dívida dos Estados e da recuperação das perdas da lei Kandir são alguns dos temas abordados. "No momento em que se busca uma saída para o problema, temos uma importante contribuição a oferecer como órgão que reúne um saber técnico reconhecido", ressalta ele. Peixoto também abordou a criação do Gabinete das Cidades, que busca aprimorar o contato do Tribunal o com os gestores municipais, assim como a atuação do órgão em questões social como o transporte coletivo.

Achados de Auditoria: **Em março, o senhor esteve em Brasília, acompanhando uma comitiva composta por representantes dos Poderes do RS, que foi à Câmara dos Deputados e ao Senado tratar da compensação das perdas da Lei Kandir aos estados exportadores e também da renegociação das dívidas dos Estados. Qual a sua análise da importância da participação do Tribunal de Contas nesta ação e qual sua expectativa em relação ao andamento dessas tratativas?**

Marco Peixoto - Todos sabem das dificuldades enfrentadas pelas finanças públicas do Estado. O problema é histórico e tem se agravado por inúmeros fatores, inclusive por conta da gravidade da crise econômica. Ao longo das últimas décadas, os governantes foram obrigados a lançar mão de expedientes emergenciais para fazer face aos seus compromissos, o que incluiu a venda de ativos e a tomada de recursos do Caixa Único. Essas possibilidades, entretanto, desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficaram muito mais restritas e, por mais que os gestores se esforcem em arrecadar mais e em reduzir suas despesas, o passado ainda cobra a conta. E não estamos falando de uma conta qualquer. Observe, por exemplo, a Previdência: em 2015, o Estado desembolsou quase R$ 11 bilhões com inativos e pensionistas, o que foi mais de um terço da sua Receita Corrente Líquida, que foi de R$ 30 bilhões. E ainda tivemos os pagamentos da dívida com a União e os precatórios que, em conjunto, consumiram mais de R$ 4 bilhões. Apenas esses três gastos comprometeram 50% da Receita Corrente Líquida. Existem também aplicações de valores que são exigidos pela Constituição Federal. Este é o caso da saúde e da educação, por exemplo. Usando também os números do último Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, verificamos que o Estado teve a preocupação em atender esses dispositivos da Carta Magna.

Com todas as dificuldades, "gastar bem" e "arrecadar bem" são pontos fundamentais para o Governo do Estado. E nesse sentido tem trabalhado o Tribunal de Contas. Nosso corpo técnico tem acompanhado as ações governamentais na condução da receita e da despesa de forma permanente. O Estado, recentemente, publicou o Balanço Anual de 2016, que será analisado pelos nossos técnicos. Nessas peças de 2016, o Resultado Orçamentário foi negativo de R$ 143 milhões. Apesar de ser um novo déficit, o resultado foi bem melhor que o do ano anterior.

Não é por acaso, então, que temas como a renegociação da dívida pública e das compensações da Lei Kandir têm sido recorrentes. O TCE-RS tem acompanhado o tema da dívida do RS e alertado governantes e demais agentes públicos sobre sua gravidade há muitos anos. No momento em que se busca uma saída para o problema, temos uma importante contribuição a oferecer como órgão que reúne um

RevistaCeape2017_final.indd 38 14/06/17 14:32

Claudir Tigre / TCE-RS

Marco Peixoto

saber técnico reconhecido. A solução possível, entretanto, depende da negociação com o governo federal que envolve, também, outros estados e uma equação muito complexa.

AA- O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) tem procurado aprimorar a relação com os gestores municipais, inclusive inaugurando o Gabinete das Cidades. Como está a procura por este serviço por parte dos municípios e quais os resultados que já se pode aferir?

Marco Peixoto - Uma das marcas de nossa gestão é a disposição de colaborar com os gestores municipais. Partimos do entendimento, resultado da experiência de décadas de mandatos parlamentares e de atividades públicas, de que a grande maioria dos gestores públicos é formada por pessoas de boa índole que pretendem, efetivamente, contribuir com suas cidades e com o bem comum. Em grande parte das vezes, essas pessoas não contam com a necessária assessoria. Nossos prefeitos e prefeitas têm, especialmente, dificuldades de atrair para a função pública pessoas com elevada capacidade técnica e com experiência de gestão porque, normalmente, essas pessoas não estão disponíveis e recebem, nas universidades e na iniciativa privada, bem mais do que os municípios podem oferecer. Então, o TCE pode e deve contribuir com os gestores, oferecendo, primeiro, a informação técnica adequada e, ato contínuo, orientando e dirimindo dúvidas que dizem respeito ao cotidiano das administrações. O Gabinete das Cidades foi uma das iniciativas que tomamos nesse sentido. Os dados do Serviço falam por si: em 2016, tivemos um total de 21.778 atendimentos, sendo 17.398 deles realizados por telefone. Com o Gabinete das Cidades, os gestores passaram a ligar para o Tribunal com a certeza de que teriam uma resposta útil, sem burocracia, ofícios ou solicitações formais. Além disso, implantamos no RS uma agenda de reuniões e ações comuns com a Famurs, a Uvergs e os Municípios. Em cada oportunidade, em cada reunião ou entrevista, insistimos na ideia de parceria e colaboração, destacando a dimensão pedagógica do Tribunal. Os resultados podem ser medidos em qualquer conversa com os gestores. O que eles dizem, cada vez mais claramente, é que o TCE passou a ser um parceiro, não um algoz. O que não significa que tenhamos deixado de fiscalizar ou de exercer, mais amplamente, nossa missão constitucional como órgão de controle. Basta acompanhar nossas sessões de julgamento para perceber que não se trata disso. O que está ocorrendo é algo diferente: nós fomos ao encontro dos gestores e passamos a ouvi-los com mais atenção. Manifestamos, em muitos momentos, a nossa solidariedade diante das dificuldades financeiras vividas dramaticamente por muitas prefeituras e forjamos soluções com base no bom senso e na afirmação do interesse público. Os prefeitos e prefeitas entenderam a mensagem. Quem esteve nos ERCOs já realizados este ano sabe do que estou falando. Nunca antes tivemos reuniões tão concorridas, com todos os prefeitos presentes lotando salões cada vez maiores e participando das reuniões com ânimo e confiança no TCE. Como regra, temos tido públicos acima de 450 pessoas. Trata-se de uma conquista estratégica e de caráter permanente, que tem grande importância para o futuro da Instituição.

RevistaCeape2017_final.indd 39 14/06/17 14:32

O TCE PODE E DEVE CONTRIBUIR COM OS GESTORES, OFERECENDO, PRIMEIRO, A INFORMAÇÃO TÉCNICA ADEQUADA E, ATO CONTÍNUO, ORIENTANDO E DIRIMINDO DÚVIDAS QUE DIZEM RESPEITO AO COTIDIANO DAS ADMINISTRAÇÕES

AA: Recentemente uma decisão do Supremo Tribunal Federal que teria fixado competência às Câmaras Municipais para o exame final das contas de governo e contas de gestão dos prefeitos causou preocupação, especialmente a medida que impacta a dinâmica de controle externo da administração pública. Na sua avaliação, qual a repercussão desta questão sobre as atividades do TCE-RS?

MP: A decisão do STF foi, muito provavelmente, tomada em condições pouco favoráveis para as melhores escolhas. Isso porque o tema das inelegibilidades acabou sendo um fator objetivo de pressão, por conta dos prazos pressupostos pelas campanhas eleitorais. Então, conversando com meus colegas presidentes de Tribunais e acompanhando nossas reuniões nacionais, a impressão que ficou é que o Supremo haverá de se debruçar sobre essa questão em um futuro próximo, esclarecendo melhor as competências envolvidas. Para nós, é fundamental que os Tribunais de Contas não sejam considerados "órgãos auxiliares" do Poder Legislativo, como, ainda hoje, há quem repita. Sabemos que os Tribunais de Contas são órgãos de poder autônomos, cuja missão conferida pela Constituição Federal envolve o exame das contas do próprio Poder Legislativo. Mais do que isso, somos um órgão de poder com autonomia constitucional vocacionado para o exame da qualidade do gasto público, compromisso que estamos desenvolvendo em nossa gestão, por exemplo, com a aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que acaba de entrar em sua segunda fase. Após a popularização dos efeitos da Lei da Ficha Limpa, todos nós, membros dos Tribunais de Contas do Brasil, do Tribunal Superior Eleitoral e do Ministério Público Federal, entendemos que uma coisa é o processo de exame das contas de governo, quando examinamos aspectos contábeis, orçamentários e fiscais. Nesse caso, os Tribunais de Contas emitem pareceres prévios que são apreciados pelas Câmaras Municipais no caso dos prefeitos e pelas Assembleias Legislativas, no caso dos governadores. Outra coisa, totalmente diversa, são as contas de gestão, quando os administradores são ordenadores de despesa. Nesse caso, o julgamento cabe exclusivamente aos Tribunais de Contas, sem a participação do Legislativo, conforme estabelece o artigo 71, II c/c artigo 75 da Constituição Federal.

AA: Em 2013, o TCE-RS efetuou importante trabalho de exame sobre o transporte público no Município de Porto Alegre. Dele decorreu revisão tarifária em benefício dos usuários. O Tribunal segue acompanhando a questão, inclusive em outros municípios do Estado?

MP: Sim, o Tribunal tem se mantido alerta quanto a esse tema e oferecido uma contribuição destacada para que o serviço público de transporte seja qualificado em todo o RS. A repercussão daquela auditoria de 2013 foi muito ampla, o que fez com que o TCE construísse uma referência nacional no tema. Muitos outros Tribunais, inclusive, se inspiraram naquele trabalho, inaugurando, em outros estados, uma atenção especial aos temas da mobilidade urbana que, tradicionalmente, não frequentavam a agenda das Cortes de Contas. Mais recentemente, quando da primeira licitação do transporte coletivo de Porto Alegre, a presença do Tribunal foi decisiva para que o próprio edital estabelecesse novas normas como, por exemplo, o controle da administração municipal sobre o fluxo de recursos da bilhetagem eletrônica. Neste momento, estamos monitorando os cálculos da tarifa do transporte coletivo da capital em Inspeção Especial.

RevistaCeape2017_final.indd 40 14/06/17 14:32

Antonio Carlos Fernandes Lima Junior – Presidente da Conacate

Leitura da Guerra pelas **Estruturas Estáveis de Estado**

Este é o momento de as estruturas estáveis de Estado mostrarem sua importância

Divulgação

Antonio Carlos Fernandes Junior

O conjunto de medidas de contrarreformas em exame no Congresso Nacional (previdência, trabalhista), algumas das quais já aprovadas (teto de gastos por 20 anos, terceirização e subordinação de Estados à renegociação de dívidas absurdas), é indicativo de um ataque generalizado às condições de trabalho. Essas medidas são, principalmente, destinadas à desestruturação do setor público do Brasil, e são, em essência, uma declaração de guerra contra as carreiras essenciais ao funcionamento da máquina de Estado e à produção de serviços públicos de qualidade.

Vale lembrar que o Estado é a expressão da estrutura civilizatória de um povo, em determinado território. Sem ele, como vimos no Espírito Santo e – de algum modo – como estamos vendo no Rio de Janeiro, caminha-se para a degradação, a violência e o caos.

Os movimentos de resistência, levados a efeito por um conjunto de entidades organizativas dos trabalhadores, num movimento unificado de Centrais Sindicais, Confederações, Federações e Sindicatos, com apoio da sociedade, que se expressou no dia 28 de abril deste ano, determinaram a exposição dos verdadeiros objetivos dessa política levada a efeito por um governo e parlamentares que não têm legitimidade, afundados em denúncias e sob investigações. Trata-se de política destinada ao atendimento dos interesses do setor financeiro, que segue obtendo, no Brasil, lucros fabulosos contra um País e um povo submetidos a grave crise econômica, com desemprego gigantesco, superior a 14 milhões de seres humanos, e rápido grau de destruição da indústria nacional.

Nossa resposta, por certo, será mais e maiores mobilizações e ampliação da luta contra as perdas de direitos. Aqui se trata de defender conquistas históricas, obtidas pela luta de gerações.

Nossa resposta será o aumento da organização dos trabalhadores. Para tanto criamos a CONACATE – Confederação das Carreiras (e Funções) Típicas de Estado, que já reúne número significativo de Federações. Trata-se da terceira confederação do setor público.

Importante nos perguntarmos por que é relevante a organização sindical do setor público nessa quadra da vida nacional. Somos detentores de informações relevantes, temos vínculo com a população pela prestação de serviços públicos e somos a trincheira que os interesses forâneos precisam desconstruir para poder apropriar-se, com facilidade, das riquezas nacionais, vide a desnacionalização do petróleo.

Sim, estamos em guerra. As propostas e votações que o digam. Não nos cabe encontrar culpados ou inocentes Governos atuais ou anteriores.

Carreiras de Estado não temem debates sobre reformas. Mas a primeira questão a ser respondida é que Estado desejamos construir e como a nova legislação responderá a esse ideário. Quem ganhará com o novo modelo e como? O debate sobre a Previdência, por exemplo, deve ser democrático e aberto. Vender mentiras sobre uma crise e déficit inexistentes e ameaçar a sociedade sobre seu futuro, tentando aprovar propostas com critérios não republicanos, é inaceitável.

Precisamos de uma reforma política para que o Congresso e governo traduzam a sociedade.

Contudo, é temerário que esse Congresso, tendo bom número de parlamentares sob suspeição, por corrupção, vote as leis que irão alterar a vida de toda uma nação, por gerações.

Este é o momento de as estruturas estáveis de Estado mostrarem sua importância. E devemos fazê-lo. Corrigir nossas distorções e erros e agir de maneira que a parte política sadia e a sociedade nos percebam como os seus aliados nessa guerra, como de fato somos.

RevistaCeape2017_final.indd 41 14/06/17 14:32

Amauri Perusso, Presidente da Federação Nacional dos Servidores de Contas do Brasil

Crise de Moralidade exige mudanças dos TCs

"Construímos uma proposta emancipatória para os Auditores dos 34 Tribunais de Contas Brasileiros. Devemos completar a ideia da Independência da função de auditoria e difundir a formulação pelo País, respondendo à crise de moralidade pública que afeta os Tribunais de Contas. O processo emancipatório da área de Auditoria (representada pelos servidores dos TCs) mudará, definitivamente, o Controle Externo Brasileiro".

Ceape / Divulgação

Amauri Perusso

Achados de Auditoria – Como a Fenastc vê os 34 Tribunais de Contas Brasileiros neste momento?

Amauri Perusso – Com grande preocupação. Ao lado das matérias que o Congresso Nacional examina - contrarreformas do teto de gastos, da previdência, trabalhista e terceirização que, no seu conjunto, deslegitimam o setor público no Brasil, o recente acontecimento do TCE do Rio de Janeiro, com a prisão de cinco Conselheiros e o afastamento do sexto, o ex-presidente Jonas Lopes (organizador do esquema da propina e delator da corrupção, recebida por todos esses para não auditar as obras da copa da FIFA) - explicita a crise de moralidade pública e dá a dimensão da denúncia de violação da Constituição Federal de 1988 em se tratando do modo de escolha de Ministros e Conselheiros. Vale dizer que o Rio expressa a crise brasileira.

AA – Por que você trata como copa da FIFA?

AP – Porque não é copa dos Países Soberanos. É de uma entidade privada (a FIFA), conhecida pelo seu alto grau de corrupção e, que corrompe autoridades nacionais, aumenta os custos e seus lucros a cada quatro anos. No Brasil, foi a mais cara da história. Violando-se as urgências do povo, deu-se prioridade à construção de estádios de futebol com dinheiro dos orçamentos públicos e do BNDES. O Mané Garrincha de Brasília é o estádio mais caro do planeta. Os auditores do TCDF apresentaram, como achado de auditoria, a exorbitante quantia de R$ 410 bilhões inexplicáveis. Não é sobre preço, é inexplicável. Faltou publicar o relatório de auditoria. Faltou, também, paralisar as obras e pagamentos. Falta manter na cadeia os beneficiários desse assalto aos cofres públicos.

AA – A Petrobras não é ainda maior?

AP – Por certo. Eletrobrás, Furnas, Comperj. E o sistema financeiro, quando se evidenciam os mecanismos de ampliação das dívidas do País e dos Estados, sem qualquer contrapartida ao povo. Os enormes comprometimentos das despesas com juros, com a continuidade do crescimento das dívidas. As dívidas precisam ser auditadas.

AA – A publicação dos Relatórios de Auditoria pode modificar situações como a do Rio de Janeiro?

AP – Sim. O Rio de Janeiro não é fato isolado. Sempre afirmamos que o combate à corrupção somente pode ser vitorioso com o controle social sobre o Estado. A publicação dos relatórios impedirá que sirvam para negociar vantagens de qualquer ordem contra os gestores e as empresas que prestam serviços ao Estado e permitirá que a

RevistaCeape2017_final.indd 42 14/06/17 14:32

O BRASIL ATRAVESSA GRAVE CRISE ECONÔMICA, COM EFEITOS FISCAIS, O QUE JÁ AFETA OS ORÇAMENTOS DOS TCS, E PROFUNDA CRISE DE MORALIDADE PÚBLICA, A EXIGIR COMBATE À CORRUPÇÃO, TAREFA DO CONTROLE INTERNO INDEPENDENTE E DO CONTROLE EXTERNO EFICAZ.

sociedade fiscalize o poder público.

Nesse momento, é importante que o STF aprove o pedido da PGR de intervenção Federal no Rio, para nomear novos conselheiros. O eventual retorno, para julgar contas de gestores de quem foi preso em Bangu, atingirá a imagem de todos os Tribunais de Contas.

AA – O que a Fenastc defende nesse momento para escolha de Ministros e Conselheiros?

AP – Damos continuidade na Campanha Ministro/Conselheiro Cidadão. Gosto da qualificação expressa do Conselheiro Valdecir Pascoal, Presidente da Atricon, para definir que nas escolhas, deve-se apurar a presença de "capacidade e decência". A escolha deve ser democrática, transparente e republicana. Indispensável que os parlamentos, nas vagas de sua escolha, publiquem edital que permita a disputa por brasileiros que disponham dos requisitos exigidos pelo artigo 73 da CRFB. Mas isso não basta: devemos impedir que concorram os detentores de mandatos e cargos públicos. É exigível uma quarentena de cinco anos. Tempo suficiente, ultrapassando novo mandato parlamentar, para que o judiciário aprecie denúncias e mesmo os Tribunais de Contas julguem, em caráter definitivo, contas de gestores.

AA – Trata-se de um ajuste na Campanha Ministro e Conselheiro Cidadão?

AP – Sim. Em vários parlamentos estaduais, "brasileiros" têm sido admitidos na disputa, através de edital, para justificar a escolha de parlamentares, como foi o caso do Domingos Brazão no RJ. E, como vimos, deu no complexo prisional de Bangu.

No Congresso Nacional ainda não há edital.

AA – De que se trata a Independência da Função de Auditoria?

AP – Trata-se de reconhecer as funções estruturantes do controle externo. Nos 34 TCs brasileiros, é notória a identificação de três grandes funções que, desempenham atividades indispensáveis e complementares para o exercício pleno do controle externo no país. Com características próprias e específicas, cada uma das funções merece classificação e reconhecimento: os **Ministros/Conselheiros e seus Substitutos** desempenham a função decisória (funções julgadora e parecerista); os **Procuradores de Contas** (do MPC) exercem a função de fiscalização da legislação e do processo (função de ***custos legis***); os **Auditores de Controle Externo** exercem a função de auditoria governamental (função auditorial).

A mesma conclusão também decorre de análise do plano teórico-normativo nacional. Compete ao Tribunal de Contas realizar "inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades". Não há dúvidas de que está se referindo à necessidade de que as Cortes de Contas possuam, a fim de cumprir seu mister constitucional, agentes públicos capacitados e voltados para essa realização. São os Auditores de Controle Externo que as exercem.

AA – Aonde a Fenastc espera chegar?

AP – Nesse cenário, de três grandes funções nos TCs, tendo em conta que os Ministros/Conselheiros e os membros do MPC atuam com independência, resta estruturar a independência da função de auditoria pública com ações: a) a criação do Conselho Superior de Auditoria em cada Tribunal; b) a escolha, pela via eleitoral, do dirigente máximo da área de controle externo dentre os Auditores Externos; c) denominação nacional comum de Auditores de Controle Externo; e d) o estabelecimento de garantias, prerrogativas e vedações ao exercício da função.

Desejamos Tribunais eficientes e próximos da cidadania.

RevistaCeape2017_final.indd 43 14/06/17 14:32

RevistaCeape2017_final.indd 44 14/06/17 14:33