

Cadernos ^{Nº1} para debates

Qual o papel dos tribunais de contas na vida brasileira?

FENASTC

Federação Nacional
das Entidades dos Servidores
dos Tribunais de Contas do Brasil



FENASTC

Federação Nacional
das Entidades dos Servidores
dos Tribunais de Contas do Brasil



DIRETORES E CONSELHEIROS DA FENASTC PARA O MANDATO DE 2018 a 2020

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente – Amauri Perusso

Vice-Presidente Nacional – Marcos Alcyr Brito de Oliveira

Vice-Presidentes, correspondentes às regiões do Brasil:

Norte – Jeovan Dias Teixeira (AP)

Nordeste – Antonio Henrique Lima do Vale (PI)

Centro-Oeste – Marcos Pinto Perillo (GO)

Sudeste - Daniel dos Santos (SP)

Sul - Josué Martins (RS)

DIRETORES

Diretor de Relações Públicas – Luiz Marcelo Fonseca Magalhães (RJ)

Diretor Administrativo e Financeiro - Luiz Tadeu Grossi Fernandes (PR)

Diretor de Articulação e Formação Sindical - Rafael Batista Lamas (ES)

CONSELHO DE REPRESENTANTES:

1 – Marcos José Barbosa Cabral (GO)

2 – Lourival Olegário do Nascimento Junior (AC)

3 – Helder Cavalcante de Lima (AC)

4 – Orlando de Carvalho Ribeiro (DF)

5 – Carlos Alberto Sarlo Wilken Jr (ES)

CONSELHO FISCAL TITULARES:

1 – Wanderlei Wormsbecker (PR)

2 – Dickson Rodrigues de Souza (GO)

3 – Ligia Zamin (RS)

Edição e Produção: Vera Nunes (MTb 6198)

Diagramação e Projeto Gráfico: Design de Maria

Revisão: Lando Oviedo

Impressão: Gráfica Odisséia

Tiragem: 3 mil exemplares

www.fenastc.org.br

presidente.fenastc@gmail.com

Rua Sete de Setembro, 703/601

Porto Alegre/RS | CEP 90010-190

Fone: (51) 3212-3274 | (51) 3068-5267



Qual o papel dos Tribunais de Contas na vida brasileira?

Este caderno contém um texto produzido pela FENASTC para discussão. O objetivo é que possamos entender o momento por que passa a vida brasileira, submetida a profundas mudanças e determinar: qual o papel dos Tribunais de Contas?

Nós, servidores, vivemos ansiedades e incertezas.

Qual o impacto das mudanças na previdência para as carreiras e funções típicas de Estado?

Os orçamentos generosos dos Tribunais ficaram no passado. Defrontamo-nos com ausência de reposição de perdas salariais e ameaça a outras conquistas. Muitos, dentre nossos 33 TCs, não estão repondo as vagas dos quadros funcionais. Nada se fala sobre planos de carreira, ascensão e valorização profissional. Com as (contra) reformas em andamento, poderemos acumular perdas ainda mais substantivas.

A onda de ataques ao Estado Brasileiro e aos Servidores disputa a opinião pública, define o comportamento dos poderes Executivo e Legislativo e tem capturado o Judiciário¹. Seguirá assim?

O texto, também, aborda as mudanças necessárias nos Tribunais de Contas para conferir maior efetividade e aproximação com a sociedade.

É importante compreender as razões que levam a esta situação. E, a partir daí, formularmos nossa atuação.

Leia! Participe! Opine!

¹ "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão". RE 565089. Julgamento do STF, 25/09/2019, com alcance de repercussão geral.

O Momento Brasileiro Um País submetido ao “austericídio”

“Entre a Emenda 95/2016 e o texto permanente da Constituição de 1988, há os que defendem francamente a suposta preservação incólume da primeira, a pretexto de desobrigar, desvincular e desindexar o Estado das suas atribuições constitucionais nucleares, como se o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se prestasse ao papel de substituto hipócrita do nosso pacto civilizatório”.

“DDD fiscal traz desigualdade, desonestidade e destruição constitucional” – Artigo escrito por Élide Graziane Pinto, MPC TCE SP, no site da Fenastc.

Estamos diante de um tempo de perdas de valores civilizatórios e de crise econômica, o que se percebe nos milhões de desempregados, subempregados e desalentados, resultado da desindustrialização que assola o país e que nos coloca, em muitos traços, num processo de recolonização. Expressa bem esta afirmação a nossa balança de pagamentos que se sustenta pela exportação de produtos primários, pouco tributados (soja em grão, petróleo bruto e minério de ferro são os itens principais, em volume e em valores).

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

Nosso povo e o Estado Brasileiro são extorquidos pelos altos juros de mercado (a taxa SELIC de 5,5% a.a., que é meramente indicativa, não reduz as taxas determinadas por bancos e financeiras). Há crise para a maioria e excelentes resultados



para os bancos, financeiras e rentistas. (Itaú, Santander e Bradesco tiveram, somados, lucros líquidos de R\$ 57,2 bilhões em 2018. Valores crescentes em relação a 2017).

No setor público, observa-se exponencial crescimento da dívida pública, sem qualquer contrapartida em bens ou serviços à população. Quanto mais o Brasil paga, mais cresce a dívida. Em 2018, juros e amortizações representaram desembolso de R\$ 1 trilhão e 65 bilhões, enquanto a dívida cresceu para R\$ 5 trilhões e 523 bilhões.

O efeito sobre as finanças públicas é catastrófico.

Quanto mais pagamos, mais devemos...

Comparativo Juros, Amortizações e Estoque da Dívida Pública (em bilhões de reais)			
Ano	"Juros e encargos" da dívida	"Amortizações"	Estoque da dívida pública Mobiliária Federal Interna
2008	110,17	448,74	1.759,13
2009	124,18	517,73	2.036,23
2010	122,02	513,34	2.307,14
2011	131,04	577,00	2.536,07
2012	134,08	618,94	2.823,00
2013	141,69	576,74	2.986,22
2014	170,35	807,57	3.301,05
2015	208,36	753,87	3.936,68
2016	204,89	925,27	4.509,26
2017	203,11	783,01	5.094,97
2018	279,37	786,36	5.523,12

Apesar das "amortizações" gigantes, a dívida cresce, pois grande parte dos juros são contabilizados como "amortizações".

<https://bit.ly/2En3VSE>

Fonte: <https://tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>
RREO e Banco Central

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

Já os países (e os capitais) centrais propõem continuidade da integração do Brasil no mundo na condição de "grande fornecedor de matérias-primas", sem valor agregado.

Para agravar, o Governo vende reservas de petróleo e ameaça vender as refinarias. Diz, mentirosamente, para a sociedade, que a privatização resolverá os problemas de infraestrutura do país.

Vivemos num período de transição em que domina a lógica do setor financeiro sobre as demais esferas.

Os Bancos Centrais foram substituídos por bancos privados, que (de algum tempo) produzem dinheiro.

O mercado de derivativos mudou a própria face do capitalismo e deu lugar a uma nova forma de dominação, menos viável, sobre países da periferia do sistema econômico mundial.

*"O mercado de derivativos é o mercado financeiro mais importante do mundo considerando como critério o volume de operações. Esse montante desmedido excede com folga as necessidades reais da economia: a título de comparação, ele corresponde a mais ou menos 10 vezes o PIB mundial."
(A quarta dimensão: os derivativos em um capitalismo com dominância financeira – Ricardo de Medeiros Carneiro e outros - Instituto de Economia da UNICAMP).*



O povo se sente desprotegido e sem esperança. Não há projeto de Nação.

A elite brasileira está desconstruída. As eleições de 2018 retiraram da vida pública parte importante "dos velhos políticos". No entanto, esta "onda" não produziu um Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Executivos melhores. Tampouco uma classe dirigente mais qualificada.

A imprensa apresenta conversas superficiais, sem o devido contraditório (o exemplo mais recente foi a palavra mágica, "um trilhão de reais" para defender a PEC 06/19). O debate importante sobre o Brasil e o mundo segue interdito, mantendo a ignorância como centro da intervenção pública.

Não há um projeto de nação. Tampouco planejamento de longo prazo. Função essencial do Estado.

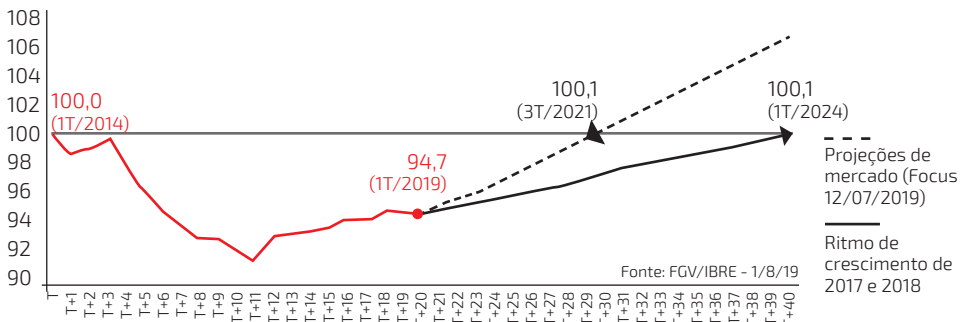
Há somente um projeto econômico, nas palavras do Ministro da Economia: Vender tudo!

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

O crescimento do PIB² não ultrapassa 2% a.a. nos últimos 20 anos e indica viés de crescimento miserável em 2019 e 2020. Após a maior recessão desde 1988, com queda em 2015 e 2016, voltaremos, nessas condições, (1,1% em 2018) a ter o mesmo PIB de 2014 somente em 2024.

² O PIB (Produto Interno Bruto) mede a intensidade de uso dos recursos, não a utilidade do que é feito (Amartya Sen e outros economistas).

Perspectivas frente ao ritmo atual (2024 = PIB nível 2014)



A fração dos nacionais que vivem de rendas segue acumulando a riqueza do País. Aumenta a desigualdade no Brasil e se desorganiza o sistema federativo.

Com queda da atividade econômica, com recessão planejada, amargam União, estados e municípios uma crise de arrecadação fiscal. O sistema da dívida subtrai dos estados mais desenvolvidos (SP, MG, RS e RJ) parte importante de suas receitas, inviabilizando a autonomia destes entes federados e constituindo o Sistema da Dívida (não é suficiente a apropriação dos recursos da União, é necessário submeter outros entes da Federação).

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

As (contra) reformas do teto de gastos (EC 95/17), trabalhista e da terceirização já estão determinando a desconstrução de conquistas históricas e estão impossibilitando a superação da enorme desigualdade econômica e social (somente possível mediante distribuição de renda e serviços públicos de qualidade).

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

Indispensável é a reforma fiscal, para estabelecer um modelo progressivo de tributação. Hoje, no Brasil, são os pobres que financiam o Estado. Essencial é tributar os capitais que nada produzem e circulam pelo planeta. A legislação dos Estados nacionais não consegue alcançar esses valores.



A PEC 06/2019 atende aos interesses do sistema financeiro

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

A privatização da capitalização já aconteceu nas previdências complementares e sua extensão para o Regime Geral de Previdência complementar ainda está no debate público. Trata-se da possibilidade real de destruição do maior programa de distribuição de renda por benefícios previdenciários e sociais que atenuam a miséria de milhões de brasileiros.

Hoje, 63% dos aposentados pelo Regime Geral de Previdência ganham até um salário mínimo. Se ampliados os valores até dois salários mínimos, alcançam 82% dos beneficiados.

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

Somadas à desestruturação (precarização, sem estabilidade e formação de vínculo) do mercado de trabalho e à terceirização (sem considerar avanços tecnológicos que desempregam humanos), essa política jogará parte majoritária dos trabalhadores na miséria.

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

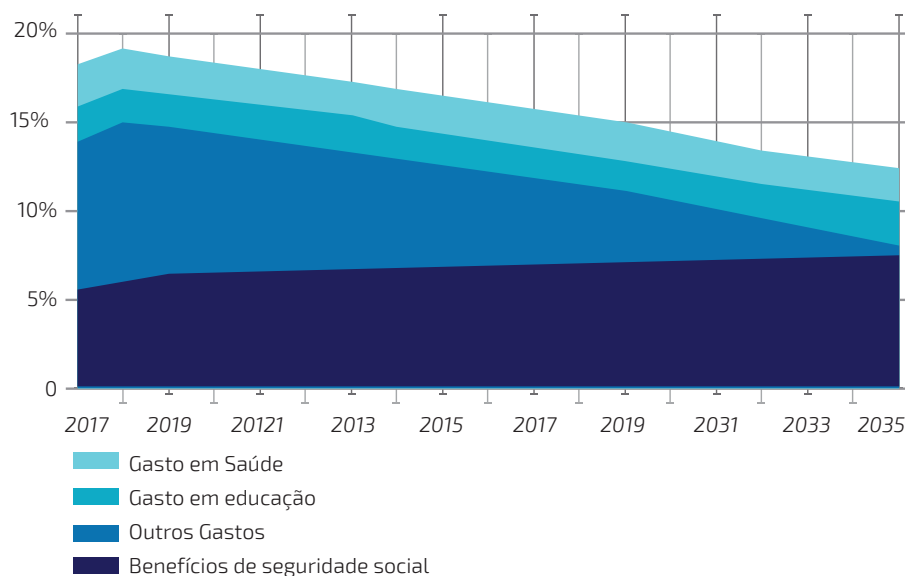
O que tramita no Congresso é o fim das garantias históricas.

Ao aprovar alteração legal com desconstitucionalização das regras previdenciárias, busca-se produzir imediata e automática mudança cultural, gerando o nascimento de uma cultura de responsabilidade individual do trabalhador por sua aposentadoria. Além de ser inverossímil, esta sistemática traz consigo outra mensagem: nada mais está garantido, o que gera insegurança jurídica. O Estado se reserva no direito de alterar as regras a qualquer momento.

Como organizar carreiras de Estado sem garantias?

**A AUSTERIDADE FISCAL É PROPOSTA IDEOLÓGICA.
NÃO É ECONÔMICA!**

Gasto social estimado como porcentagem do PIB com a EC 95, 2017-2036



Fonte: Forum 21 et. al, 2016, apud Rossi & Dweck, 2016



Começamos a sentir o resultado da aplicação da emenda constitucional 95/2016. Trata-se da medida legislativa mais rígida (matéria constitucional), longa (20 anos) e perversa (categorizando absoluta prioridade ao sistema financeiro que impõe limites ao crescimento de despesas de todos os setores ligados à criação e à vida sem impor limites para pagamento aos rentistas).

A resultante será a paralisia do Estado.

A aplicação da EC95/17, cujos efeitos já começam a ser sentidos, acabará com a continuidade no setor público.

O primeiro reflexo, que ganhou espaço público, é a crise das Universidades Federais e o corte de recursos para pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia.

O Poder executivo "dobra a aposta" com contrarreformas, trabalhista e previdenciária. Trata-se de desconstituir as mínimas garantias de proteção aos trabalhadores.

No caso da previdência (assistência social e saúde), é a destruição do maior programa de distribuição de renda e retirada de pessoas da miséria absoluta.

Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Combater a corrupção é atuar para impedir que a corrupção aconteça

O Congresso Nacional examina medidas propostas para combater a violência e a corrupção. Nesses projetos, não há uma linha que mencione a necessidade de ampliação das atividades de controle interno e desconhecem, completamente, o controle externo.

Os projetos legislam para melhorar a tipificação penal, facilitar a atuação do Estado para reaver o que foi ilegalmente subtraído, aumentar penas e dificultar progressão (no seu cumprimento). A visão é punitiva.

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

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

A experiência dos Tribunais que já publicam os Relatórios de Auditoria, contudo, nos dizem que é indispensável encontrar maneiras de apresentação, das informações, de forma simplificada e compreensível.

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

Esse Estado foi assim montado para ser comprado pelo mercado.” Jessé Souza – Sociólogo, escritor – Sítio UOI Eleições.



Cenário dos Tribunais de Contas

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

Governos (indicações dos Executivos) e parlamentos (nos atos de escolha) seguem mantendo a mesma conduta.

A Fenastc atua na Campanha Ministro e Conselheiro Cidadão, para garantir o cumprimento da Constituição de 1988, com avaliação das qualidades dos candidatos e participação da cidadania na disputa deste cargo público.

Na Campanha Ministro e Conselheiro Cidadão, adicionamos a exigência de quarentena (de cinco anos) para aqueles que titulam cargos ou mandatos. E prazo de dez anos para o exercício do cargo, extinguindo-se a vitaliciedade.

Como e por que Construir Tribunais de Contas com menor interferência política?

A FENASTC formulou e segue defendendo a **Campanha Nacional pela Independência da Função de Auditoria**, compreendendo funções³ distintas, autônomas ou independentes e harmônicas entre si: a **Auditoria Governamental** (realizada por Auditores de Controle Externo), a **Julgadora/Parecerista** (realizada por Ministros/Conselheiros e Substitutos) e **Defensor da sociedade e do Erário** (exercida pelo Ministério Público de Contas) constitui resposta eficaz, imediata e permanente, para conferir aos Tribunais característica de órgãos técnicos.

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

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



NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO (NBASP) de 2015.

PROMOÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DO COMPORTAMENTO ÉTICO -

Independência e objetividade Requisitos institucionais: Item 46

"... Um ordenamento adequado e eficaz ajuda a garantir que o Tribunal de Contas e os seus auditores estejam livres de interferências na escolha das questões de auditoria, bem como no planejamento, programação, execução, elaboração de relatórios e monitoramento das auditorias, no acesso a informações, na aplicação das decisões e sanções, no conteúdo e na periodicidade dos relatórios de auditoria, bem como na sua publicação, divulgação e disseminação..."

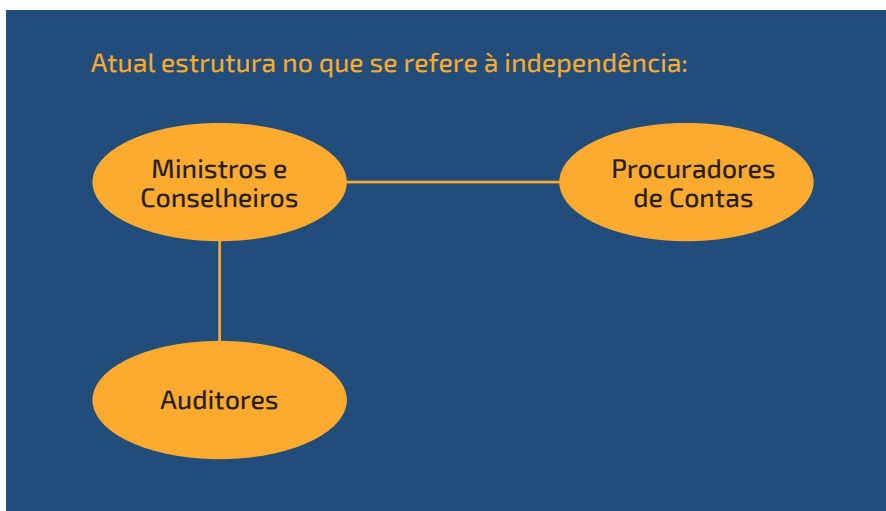
A Auditoria Pública Operando como um Conjunto Orgânico - O CONSELHO DE AUDITORIA

A independência dos Auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da auditoria governamental. Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o Estado, a auditoria pública de controle externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado.

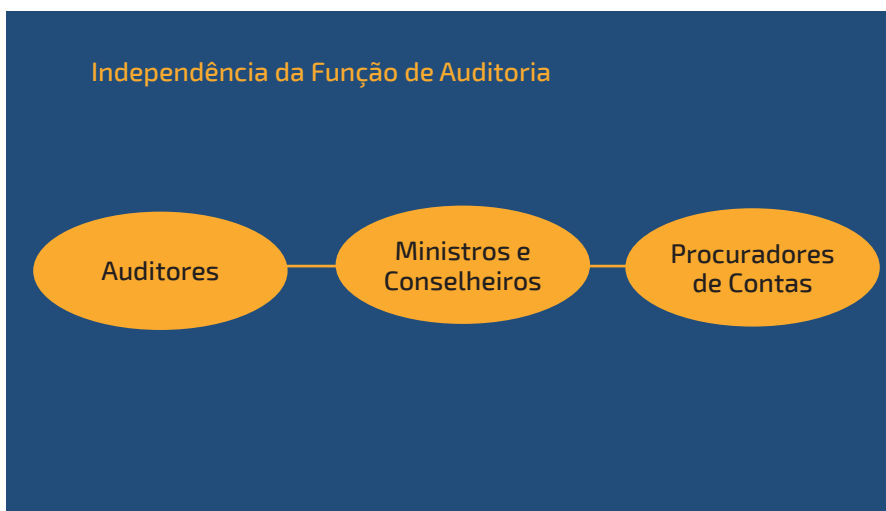
Além da escolha do Diretor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um **Conselho de Auditoria**, com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função, com Conselheiros com mandato temporal determinado.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta. As Constituições dos Estados (assim como as Leis orgânicas dos Municípios) dizem que a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas.

Qual a mudança que queremos?



Nova Estrutura:



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



Força de uma ideia a serviço da Cidadania

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

O Sistema de Controle Externo, representado pelos 33 TCs, é essencial para a democracia brasileira. Deve-se evidenciar que, ao exercício do controle externo, é indispensável uma correta e adequada valorização, assim como o empoderamento dos 17 mil Auditores de Controle Externo (atualmente com múltiplas denominações).

Requisitos essenciais para construção da carreira nacional de auditoria:

1 – o reconhecimento social das nossas atividades e

2 – a determinação de que todos os que pertencem à categoria atuem organizadamente em função desse ideal.

*A FENASTC, através da **PEC 75/2007**, da Câmara de Deputados defende:*

“Art. 73 - § 5º - A Auditoria de Controle Externo é órgão essencial ao exercício da atividade de controle externo, com independência funcional necessária ao desempenho de suas funções institucionais.”

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

Para seguir em frente

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

Em todo mundo, a democracia e as liberdades encontram-se sob ameaça. Não há como impor a agenda do Estado a serviço do mercado financeiro mantendo-se liberdades.

É tempo de enfrentar nossas contradições aprofundando a democracia real. É tempo de um projeto de Nação, inclusivo e que supere a desigualdade. É tempo de mudanças profundas nos Tribunais de Contas.

Participe do debate!

www.fenastc.org.br

presidente.fenastc@gmail.com

Dia Internacional
CONTRA A
CORRUPÇÃO
9 de dezembro



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

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

Organizando as carreiras nos Tribunais

“A Independência dos Auditores é emancipatória. Aproxima as categorias e constrói a solidariedade entre os trabalhadores dos Tribunais de Contas. Aperfeiçoa o sistema. Ganha a Sociedade! Ganham os trabalhadores e a cidadania!”

Revista da Fenastc “Controle Externo Brasileiro em Revista”, edição número 1, ano de 2016.

A titulação de Auditor de Controle Externo ajudará na definição da denominação dos outros cargos dentro dos Tribunais. A multiplicidade de denominações atuais desorganiza a estrutura da auditoria e todo o sistema e impede a formação da identidade das categorias em todo o Brasil.



Esta cartilha é uma publicação da Federação Nacional Das Entidades Dos Servidores Dos Tribunais De Contas Do Brasil – Fenastc
Rua Sete de Setembro, 703 / Conj. 601
Centro Histórico POA-RS, CEP 90010-190
Fones: (51) 3212.3274 / 3086.5267
www.fenastc.org.br / fenastc@fenastc.org.br
Elaborada em outubro de 2019