

Especial

# CONTROLE EXTERNO Brasileiro em revista

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DOS SERVIDORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL | NÚMERO 3 | NOVEMBRO 2018

## Tribunais de Contas a Serviço da Cidadania



**OBRAS PÚBLICAS**  
PROJETOS DE QUALIDADE  
REDUZEM CUSTO

Página 8

**30 ANOS DA CF**  
RESISTÊNCIA AO DESMONTE  
CONSTITUCIONAL

Página 10

- 3** FENASTC
- 7** CEAPE-Sindicato
- 8** CAU/RS
- 10** Ajuste Fiscal
- 12** IBRAOP
- 14** ANFIP
- 16** ATRICON
- 17** BOAS PRÁTICAS
- 18** IRB
- 19** SINDSERVTCE-RJ

## Prezado leitor,

Todos os Brasileiros foram impactados pelo duro processo eleitoral de 2018. Importa perguntar: toda a radicalidade foi expressão das crises brasileira e mundial? É a resultante dos tempos em que vivemos? A democracia terá continuidade?

Sua defesa e seu voto (para presidente da República, senadores e deputado federal) procurou buscar quais sonhos e planos para o País? Pensa ter alcançado seu desiderato?

As instituições de **CONTROLE** e os **TRIBUNAIS DE CONTAS** serão fortalecidas pela resultante do **VOTO POPULAR**? O combate à **CORRUPÇÃO** e a avaliação qualitativa das políticas públicas emergiram fortalecidas? A **CIDADANIA** e o **CONTROLE SOCIAL** avançaram?

Esta revista não se propõe a responder a tais questões, em que pese serem relevantes. Nossas lutas não se esgotam na eleição. Vamos tratar de afirmação da atividade técnica dos Auditores e de seu papel frente aos grandes temas da sociedade. Trazer a opinião das Entidades Organizadas nos TCs e seu olhar para frente, da importância de projetos de boa qualidade, antecedendo licitações, do “Estado de Sítio” contra os orçamentos públicos, de 30 anos do nosso pacto civilizatório, de como sair da crise em Tribunais destroçados pela corrupção. Vamos tratar de seminário sobre obras públicas e de importância de parcerias com entidades da sociedade.

A FENASTC seguirá defendendo a liberdade e a democracia, o combate à corrupção, o controle social sobre as receitas e as despesas públicas, a superação das desigualdades dentre nacionais e melhores serviços públicos para o povo brasileiro.

Boa leitura!

## Expediente

### 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 Ridrigues de Souza (GO)  
3 – Lígia Zamin (RS)

#### Edição e Produção:

Vera Nunes (MTb 6198)  
**Diagramação e Projeto Gráfico:**  
Carolina Fillmann, por Design de Maria  
**Revisão:** Lando Oviedo  
**Impressão:** Gráfica Odisséia  
**Tiragem:** 2 mil exemplares

**Imagem de capa:** Shutterstock.com

[www.fenastc.org.br](http://www.fenastc.org.br)  
[presidente.fenastc@gmail.com](mailto:presidente.fenastc@gmail.com)

**Rua Sete de Setembro, 703/601**  
**Porto Alegre/RS | CEP 90010-190**  
**Fone: (51) 3212-3274 | (51) 3068-5267**

# A independência da função de auditoria de controle externo para Tribunais de Contas Efetivos

“Toda essa balela da corrupção só do Estado, estigmatizando a política, como está acontecendo agora, é um absurdo. É uma regressão moral e cognitiva do país inteiro a partir disso. E uma mentira. Essas elites intelectuais montaram um mito, quer dizer, uma explicação, um conto de fadas para adultos. A forma como a sociedade é explicada invisibiliza certo tipo de interesse e vocaliza outro tipo de interesse. Esse é o fenômeno mais interessante para mim e é o mais importante de uma sociedade.”  
 “Esse Estado foi assim montado para ser comprado pelo mercado.”

**Jessé Souza**

Sociólogo, escritor e Presidente da Escola de Contas do TCMSP – Sítio UOI Eleições.



AMAURI PERUSSO  
 Presidente da  
 Federação  
 Nacional das  
 Entidades dos  
 Servidores  
 dos Tribunais  
 de contas do  
 Brasil (Fenastc)

## O Momento Brasileiro

O Brasil atravessa a maior crise de moralidade pública de sua história. Casos de corrupção se sucedem. A imprensa apresenta, diariamente, uma nova onda de fatos e envolvidos. Para o homem do povo, a sensação é que todo o sistema está comprometido.

Soma-se a isso a grave crise econômica que conduz o País à desindustrialização, o que nos coloca, em muitos traços, num processo de recolonização. Os países centrais e a China propõem a integração do Brasil, no mundo globalizado, na condição de “grande fornecedor de matérias-primas” sem valor agregado (soja em grão, carne “in natura”, minério de ferro e outros minérios, petróleo bruto e outros produtos).

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

Muitos dos mais destacados empresários brasileiros encontram-se sob investigação, denunciados ou presos por atos de corrupção contra o Estado e o povo.

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

Enquanto o sistema capitalista atinge sua fase financeira (novo liberalismo), ou “A era do Capital Improdutivo”, como intitula Ladislau Dowbor, com a acumulação da riqueza e da renda em escala global e, no Brasil, ocorrendo, principalmente, pela “troca de papéis”, não mais pela produção, o Brasil paga as maiores taxas de juros reais do planeta na dívida pública da União (nunca auditada devidamente, mesmo com a previsão constitucional – art. 26 ADCT).

O povo é extorquido pelo sistema financeiro, com os mais altos juros do planeta. Há crise para a maioria e excelentes resultados para os bancos e financeiras.

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

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

As (contra) reformas, do teto de gastos públicos (EC 95), trabalhista e terceirização, se aplicadas, determinarão a desconstrução de conquistas históricas e a



impossibilidade da superação da enorme desigualdade social, somente possível mediante distribuição de renda e serviços públicos de qualidade. O efeito sobre o setor público será a perda de legitimidade, na ausência de bens e serviços para a população.

Para reformar a previdência, as propostas dizem do fim da solidariedade entre brasileiros e entre gerações, determinando a sorte dos trabalhadores numa relação desprovida de segurança sobre o futuro. Ficam dependentes de bancos, fundos especulativos (e de suas apostas), com possibilidades reais de destruição do maior programa de distribuição de renda por benefícios previdenciários sociais que atenuam a miséria de milhões.

### Cenário dos Tribunais de Contas

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

A Fenastc segue na Campanha Ministro e Conselheiro Cidadão, tendo como objetivo garantir o cumprimento da Constituição Brasileira de 1988, com avaliação das qualidades dos candidatos e participação da cidadania na disputa por este cargo público. Adicionamos exigência de quarentena, de cinco anos, para aqueles que titulam cargos ou mandatos e prazo de dez anos para o exercício do cargo.

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.

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.

Como Construir Tribunais de Contas com preponderância técnica e menor interferência política?

Para superar o cenário atual, a Fenastc e o conjunto de entidades filiadas conduzem a **Campanha Nacional pela Independência da Função de Auditoria**, compreendendo funções<sup>3</sup> distintas, autônomas ou independentes e harmônicas entre si: a **Auditoria Governamental** (realizada por Auditores Públicos de Controle Externo), a **Julgadora ou Parecerista** (realizada por Ministros/Conselheiros e Ministros/Conselheiros -Substitutos) e **Defensor da sociedade e do Estado** (exercida pelos representantes do Ministério Público de Contas).

O objetivo é denominar de **Auditor de Controle Externo (ACE)** àqueles servidores que atuam na atividade finalística, conforme competências atribuídas aos Tribunais de Contas no artigo 71, da CRFB, e que foram admitidos por concurso público de nível superior. É matéria atual e oportuna para todos os Tribunais de Contas do Brasil, ao lado de determinação de **Garantias e Prerrogativas para os atos de auditoria** e, igualmente, da **escolha do Dirigente máximo (Secretário ou Diretor) de Controle e Fiscalização**, bem como da **formação de um Órgão Colegiado de Auditoria pelos próprios Auditores**.

É a resposta mais eficaz e imediata (posto que independe das alterações Constitucionais - não conflita com a aprovação as PECs apresentadas ao Congresso Nacional e defendidas pelas entidades organizativas) e permanente para conferir aos Tribunais de Contas uma característica de Órgão técnico, segregando suas principais funções (Auditoria/MPC/Pareceristas-Julgadores).

Auditoria é o que realizamos. Controle Externo é o que determina a CRFB de 1988 como atribuição para os Tribunais de Contas. Denominação respeitável nos países desenvolvidos (**Auditor**) com nome ligado à função.

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

<sup>3</sup> 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).

## QUADRO A

**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...”

Assim, entidades congêneres, consideradas as três principais funções dentro dos Tribunais: função julgadora, Ministros/Conselheiros e seus Substitutos (**ATRICON**); função defesa da Lei e do Erário, MPC (**AMPCON**); e função de Auditoria, Auditores de Controle Externo (**FENASTC**) declararam reconhecimento público na defesa de ajuste da denominação de Auditores de Controle Externo.

**ATRICON - PEC 22/2017 - Senado** propõe: “Art. 4º - **§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: IV - um dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos, escolhido pelo Tribunal de Contas da União a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo o critério do merecimento**”.

**AMPCON - PEC 329/2013, CD:** “Art. 75. Os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, onde houver, serão integrados por 7 (sete) Conselheiros, que satisfaçam os requisitos prescritos no art. 73, §1º desta Constituição, sendo nomeados pelo Chefe do Poder Executivo respectivo, respeitada a seguinte ordem:

**I. 1 (um) eleito pela classe dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal que tenham sido nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos;**

Vale destacar, na PEC 329/13, a segregação das funções:

“Art. 6º. V. A separação entre as atividades de liberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo.”

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.”

Campanha Nacional. Denominação de Auditor alcança 21 TCs

DENOMINAÇÃO	TRIBUNAL/ESTADO/MUNICÍPIO
Auditor de Controle Externo	Acre; Distrito Federal – TCDF; Espírito Santo; Pará; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte, Rondônia; Tocantins; Rio de Janeiro/Municípios; Goiás/Municípios.
Auditor de Contas Públicas	Paraíba
Auditor Federal de Controle Externo	TCU
Auditor Fiscal de Contas Públicas	Roraima
Auditor Fiscal de Controle Externo	Santa Catarina.
Auditor Público Externo	Mato Grosso; Rio Grande do Sul.
Auditor Estadual de Controle Externo	Bahia; Maranhão; Mato Grosso do Sul e Bahia/Municípios

## Razões de Política de Estado para a Independência da Auditoria Externa

Os Tribunais de Contas são órgãos de Estado, com estatutura constitucional. O sistema de controle externo é indispensável ao Estado Democrático de Direito.

O “devido processo legal de contas” deve ser estruturado em fases independentes de acordo com as distintas funções que atuam no Sistema, quais sejam, **a auditoria** (que elabora o relatório compondo a peça principal do processo de contas e reexamina os achados de auditoria a partir dos elementos de defesa aportados pelo gestor), o **Ministério Público de Contas** (que analisa o relatório e as razões da defesa e organiza seu pronunciamento) e o **corpo julgador** (que emite parecer ou julga as contas).

## Organizando as Funcionais nos Tribunais

**A carreira de Auditor de Controle Externo ajudará na definição dos cargos de apoio dentro dos Tribunais.** A multiplicidade de denominações atuais desorganiza a estrutura de auditoria e todo o sistema de apoio.

*“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 Auditoria Pública Operando como um Conjunto Orgânico

### O CONSELHO SUPERIOR 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 composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre nas carreiras de magistratura, de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, de Advocacia Pública e, inclusive, de integrantes do Controle Interno.

Além da escolha do Diretor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um **Conselho Superior 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 orgânica dos Municípios) dizem que a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas.

## Força de uma Ideia a Serviço da Cidadania

O Sistema de Controle Externo, representado pelos 33 TCs, é essencial para a democracia brasileira. Deve-se melhor 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).

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.

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 Transparência é Essencial: Publicidade ATIVA dos Relatórios de Auditoria

Para robustecer a Independência da Função de Auditoria, é indispensável à publicação *ativa*, na rede mundial de computadores, dos Relatórios de Auditoria, tão logo o gestor tenha apresentado sua defesa ou o prazo para tanto haja transcorrido, e, conseqüentemente, publicidade de todas as peças e atos do processo de Contas.

A integral transparência dos próprios Tribunais de Contas produzirá exemplo de conduta.

A transparência dos atos públicos é medida destinada a promover o controle social sobre as receitas e despesas públicas e, também, sobre o resultado de políticas públicas, o que produzirá profundas e permanentes modificações no sistema de controle externo brasileiro.

Diretoria da FENASTC, novembro de 2018.

# O papel dos auditores frente aos grandes temas da sociedade

O Sindicato de Auditores Públicos Externos do TCE-RS (CEAPE-Sindicato), além de tratar as questões internas mais imediatas (como a luta pela independência da função de auditoria, a garantia de condições adequadas de trabalho, remuneração e reposição do quadro de pessoal), busca se integrar com outros setores da sociedade no enfrentamento nas questões fundamentais que têm levado a Nação e o Estado do Rio Grande do Sul à crise atual.

Atua no Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, entidade civil que visa fazer valer o art. 26 do ADCT da CF/88, que determina a Auditoria da Dívida Pública, nunca efetuada nos âmbitos federal e estadual. A dívida tem sido a justificativa para a aprovação de uma série de cortes de direitos consolidados na Emenda Constitucional nº 95, na contrarreforma trabalhista e na tentativa de contrarreforma previdenciária. Também tem justificado a retomada da sanha privatista dos Governos Federal e Estaduais. É exigível uma auditoria destas dívidas para compreender sua origem, mecanismos de crescimento e verificar sua regularidade.

O CEAPE integra, desde 2015, o Movimento Unificado dos Servidores Públicos do RS (MUS), no qual procura apresentar propostas de superação da grave crise financeira do RS e resistir ao desmonte da máquina pública do Estado e de sua capacidade de prestar serviços públicos de qualidade à cidadania.

No início deste ano, quando o Parlamento Gaúcho discutiu a adesão do RS ao Regime de Recuperação Fiscal, o CEAPE participou da mesa de duas audiências públicas na Assembleia Legislativa, uma no Senado Federal e debates em prestigiados programas de rádio. O Sindicato, fundado em trabalhos técnicos, apresentou posição contrária à adesão ao Regime.

No processo eleitoral, a partir dos dados coletados em auditorias, em especial no relatório do Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador, o CEAPE participou de debates com todos os candidatos ao Governo do Estado. Promoveu, ainda, evento no TCE-RS e integrou mesas patrocinadas por categorias específicas ou iniciativas mais gerais.

O principal questionamento tratou exatamente do Re-



Presidente do CEAPE, Josué Martins, em debate com candidatos ao governo do Estado promovido pelo MUS

gime de Recuperação Fiscal, que se ocupa centralmente da renegociação da dívida do RS com a União, hoje correspondente à cerca de 86% do total da dívida. Esta tem condicionado o conjunto de políticas econômicas do RS, caracterizadas por forte contenção de despesas, em especial os investimentos públicos e das despesas com pessoal e incremento de receita em função de aumento de alíquotas de impostos estaduais. Iniciativas de privatização de patrimônio foram tomadas e outras estão em andamento. Já as desonerações tributárias não vêm sendo debatidas abertamente, assim como o combate à sonegação e a cobrança da dívida ativa.

É essencial os Auditores se apresentarem à sociedade como agentes de Estado que podem contribuir para a resolução dos principais problemas que afligem a cidadania. Esse papel será cumprido mediante uma atuação funcional qualificada no combate à corrupção e na avaliação das políticas públicas, acrescido da presença garantida pelas entidades de representação, em especial as entidades sindicais, nos grandes debates públicos estruturantes da Nação.

# O projeto de Arquitetura e Engenharia como elemento de fiscalização e controle das obras públicas



**TIAGO HOLZMANN DA SILVA**

Arquiteto e urbanista, presidente do CAU/RS

A falta de qualidade das obras públicas é notícia recorrente na imprensa brasileira e objeto constante de investigações administrativas e jurídicas pelos órgãos de controle do Estado. Os maus exemplos são abundantes e os problemas são atribuídos a licitações frustradas, contratos mal elaborados, falhas graves em projetos (ou ausência deles mesmos), obras interrompidas, superfaturadas, com desvio de recursos e corrupção.

Todos os contratos públicos exigem a realização de uma licitação, que é procedimento obrigatório para a celebração de qualquer contrato público, como a contratação do projeto de arquitetura e engenharia e a execução de uma obra. Entre outros princípios, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) determina que a proposta seja a “mais vantajosa” para a administração pública, o que tem sido mal interpretado e levado à adoção indiscriminada do critério do “menor preço”. O simples barateamento do projeto de arquitetura e engenharia é uma forma equivocada de iniciar o processo de uma obra pública, pois a “vantagem” deveria estar no resultado final que é uma construção de qualidade, e não no valor do projeto que, proporcionalmente, representa uma mínima fração do empreendimento. Apenas o projeto completo, detalhado e orçado, é capaz de garantir a técnica, os materiais, a remuneração e os prazos adequados que resultarão em uma obra de qualidade e efetivamente vantajosa para a administração pública e a sociedade.

O uso do “menor preço” para contratos de obras públicas vai de encontro também às pesquisas científicas que consideram o projeto relevante para a qualidade final da obra. Diversos pesquisadores coincidem em suas conclusões sobre a importância do projeto: Koskela considera o projeto o condutor do processo de produção; Melhado prova que a qualidade do projeto é fator de economia e eficiência na construção; Medeiros afirma que o projeto não é gasto, mas investimento em qualidade e eficiência; e Rufino, por sua vez, destaca que o projeto é fator determinante para a qualidade da obra. Segundo Melhado, em estudos realizados desde os anos 1990, se a atividade de projeto não é valorizada, os projetos são entregues repletos de erros e lacunas, levando a perdas de eficiência nas atividades de execução e prejuízo a determinadas características idealizadas para a obra. Os pesquisadores demonstram também que a oferta de melhor remuneração e de maior prazo para a elaboração do projeto resulta em uma obra mais econômica, inclusive por ser executada no tempo planejado e fiel aos recursos orçados.

FABRÍCIO, Márcio M.; MELHADO, Silvío B. *O processo cognitivo e social de projeto*. In KOWALTOWSKI, Doris K.; MOREIRA, Daniel de Carvalho; João PETRECHE R. D.; FABRÍCIO, Márcio M. (orgs.). *O Processo de Projeto Em Arquitetura da Teoria à Tecnologia*. Oficina de Textos, São Paulo, 2011.

KOSKELA, Lauri. *An exploration towards a production theory and its application to construction*. Espoo: Technical Research Centre of Finland, 2000.

MEDEIROS, Márcia Cristina Ito; MELHADO, Silvío B. *Gestão do conhecimento aplicada ao processo de projeto na construção civil: estudos de caso em construtoras (dissertação)*. In *Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil*. São Paulo, 2013.

MELHADO, Silvío B. *Qualidade do projeto na construção de edifícios: aplicação ao caso das empresas de incorporação e construção*. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.

RUFINO, Sandra. *Importância do projeto no empreendimento*. Revista OESP Construção. São Paulo, ano, v. 4, 2011.



No mesmo sentido, a legislação também indica a preferência por critérios técnicos – e não de preços – para a contratação de projetos, identificados no texto legal como serviços técnicos profissionais especializados. A Lei de Licitações é explícita a esse respeito em mais de um de seus artigos. Mesmo a Lei do Pregão indica o uso dessa modalidade apenas para “serviços comuns” e não incentiva o seu uso para serviços de natureza técnica e intelectual, como o projeto. Contrariando o “espírito da lei”, nota-se que a tendência das novas propostas legais tem tratado a celeridade da licitação como seu objetivo e como uma medida de eficiência em si. Ou seja, apressar o período licitatório transformou-se no foco principal do legislador, deixando em segundo plano a qualidade final do objeto: a obra executada. Entretanto, acelerar o processo licitatório e a elaboração dos projetos, através do pregão e da contratação integrada, não garante a pretendida celeridade do processo de construção e a qualidade final da obra, como mostram as evidências demonstradas pelas pesquisas científicas.

O caminho mais seguro para a qualificação das licitações públicas parece ser a atualização da Lei de Licitações, com a introdução de melhorias e ajustes que permitam aperfeiçoar a sua operação, esclarecendo e simplificando alguns de seus procedimentos e garantindo a aplicação de outros que, hoje, não são atendidos plenamente. A Lei nº 8.666/93 ainda preser-

va alguns princípios e garantias abandonados pelas novas legislações, baseadas em discursos frágeis, porém convincentes, mas que reforçam a tendência da licitação sem projeto, a terceirização da decisão sobre o projeto e a privatização da responsabilidade sobre a obra pública.

Entidades profissionais, empresariais, sindicatos e conselhos profissionais de arquitetos e engenheiros têm agido conjuntamente para garantir que as regras de licitações públicas preservem os princípios constitucionais, restringindo a utilização do critério do menor preço, promovendo e valorizando o projeto, aprofundando dispositivos de controle de irregularidades, corrigindo e aperfeiçoando outros procedimentos. É preciso demonstrar para a sociedade que grande parte dos casos de corrupção na área da construção civil é fruto do não cumprimento da Lei. Ou seja, que não há necessidade de elaboração de nova legislação, mas sim de atendimento pleno da Lei de Licitações, da efetiva fiscalização dos processos licitatórios e punição dos desvios dos agentes públicos e privados. É do interesse das entidades profissionais não apenas acelerar a licitação, mas principalmente obter o melhor resultado na obra executada.

Enquanto a administração pública não fizer uso mais efetivo do antídoto contra a corrupção que já está em suas mãos, com projeto completo e filtro de qualidade e técnica nas licitações e contratos públicos, o povo seguirá pagando caro por projetos baratos.

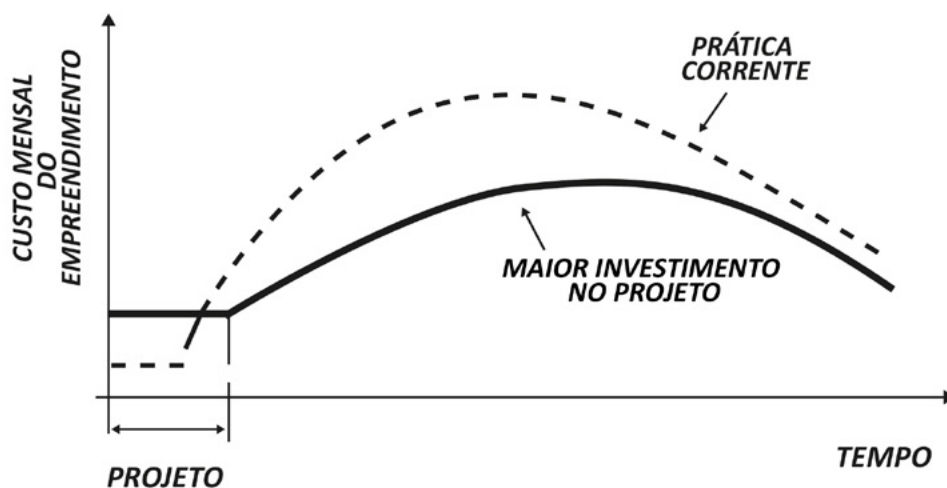


Gráfico que relaciona o tempo de desenvolvimento de um empreendimento e o custo mensal das atividades, com a ideia de um maior “investimento” na fase de projeto (BARROS & MELHADO, 1993). Fonte: MELHADO, 1994, p. 73

O gráfico de Barros e Melhado sintetiza uma série de relações importantes. Maior prazo para a elaboração e melhor remuneração do projeto correspondem à redução dos custos e prazos de execução da construção. A “prática corrente”, quando o projeto tem prazos e remuneração inferiores, está relacionada a empreendimentos com custos mais elevados e prazos mais longos. O maior custo inicial do projeto representa, proporcionalmente, muito pouco no custo final, mas pode representar grande economia no total do empreendimento.

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

## 30 anos do nosso pacto civilizatório: em defesa da resiliência constitucional



Reprodução/TCE-MG

Élida Graziane  
Pinto

Neste ano em que nossa Constituição Cidadã completa três décadas de vigência, o maior teste normativo acerca da sua resiliência vem exatamente da derrogação da regra nuclear de proporcionalidade em relação ao comportamento da receita estatal que, até 2017, marcava o regime jurídico dos pisos de custeio da saúde e educação.

Ora, o “Novo Regime Fiscal”, fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda 95/2016, entrou em pleno vigor neste ano, quando começa a cumprir seu desiderato primordial de ampliar a discricionariedade alocativa no ciclo orçamentário da União por meio da mitigação das vinculações protetivas de direitos sociais.

Tão controversa é essa rota de ajuste fiscal seletivamente focada apenas no controle das despesas primárias federais que vimos, ao longo do ano passado, inúmeras iniciativas francamente contrárias ao seu propalado horizonte de austeridade e estabilização da dívida pública. A realidade vivida pela população brasileira comprovou se tratar de mera falácia argumentativa a aventada necessidade de um ajuste fiscal amplo, mas nada isonômico e impessoal. Para que ninguém duvide do mau uso da discricionariedade alocativa advinda da Emenda 95, vale lembrar, por exemplo, a majoração cavalari de renúncias fiscais<sup>1</sup>, a reiteração de programas de refinanciamento de débitos tributários para sonegadores contumazes (mais de trinta edições de “Refs” nos últimos

dezoito anos)<sup>2</sup>, a criação de mais de dois mil cargos comissionados nos últimos vinte meses<sup>3</sup>, a alocação superior a R\$ 2,6 bilhões para os fundos eleitoral e partidário<sup>4</sup>, o abrandamento das exigências legais para adesão à repactuação de dívidas dos entes subnacionais<sup>5</sup>, etc.

Intervenção tão radical e extrema como essa do congelamento dos pisos em saúde e educação não se apresenta como medida razoável diante de tantas e tamanhas hipóteses de explícito fisiologismo fiscal. No somatório de todas essas variáveis, realmente soa quimera a promessa de um reequilíbrio justo e intertemporalmente estável nas contas públicas, sobretudo diante da falta de qualquer medida capaz de corrigir a regressiva matriz tributária<sup>6</sup> e da inconstitucional omissão em limitar as dívidas consolidada e mobiliária da União<sup>7</sup>.

Ao longo deste ano, a tendência não é de resolução de tais históricos conflitos distributivos, por mais que agora eles pareçam estar submetidos a maior debate público e, portanto, sejam alvo de ampliados questionamentos acerca da sua conformidade constitucional.

Caminhamos para as eleições nacionais e estaduais preocupados muito mais com a escolha de lideranças carismáticas e personalidades do que com a escolha de projetos de futuro que digam respeito às nossas prioridades coletivas.

O ciclo perverso e vicioso se

---

PRECISAMOS ACREDITAR E LUTAR  
CRITICAMENTE EM PROL DA AGENDA  
CIVILIZATÓRIA QUE SOUBEMOS  
COLETIVA E DEMOCRATICAMENTE  
CONSTRUIR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

---

fecha com o maniqueísmo político-eleitoral que prega soluções fáceis e rápidas para problemas antigos e complexos em uma federação desequilibrada e em uma sociedade infantilizada na sua relação com o Estado. Esse mesmo aparato estatal, por seu turno, parece haver sido capturado por oligarquias políticas e econômicas, que não se constroem em entregar desigualdade tão abrupta (1% da população mais rica concentra 28% da riqueza produzida no país<sup>8</sup>), que, direta ou indiretamente, associa-se cruelmente a níveis internacionalmente alarmantes de insegurança pública (mais de 60 mil assassinatos por ano<sup>9</sup>).

A pouca esperança que nos resta, diante de todo esse quadro, advém da luta cotidiana e silenciosa de muitos de nós, quiçá a maioria dos brasileiros, que defendemos resiliante e bravamente o compromisso civilizatório firmado há trinta anos. Enquanto nós a mantivermos como nosso acordo nuclear de convivência possível, todas as tensões acima não de encontrar ali, ao menos, a possibilidade de justa e democrática medida de equalização. Daí porque é tão arriscado o discurso autoritário e oportunista de que seria necessária uma nova Constituinte.

Em 1988, Ulisses Guimarães referia-se à então recém-promulgada Constituição Cidadã: “Que isso se cumpra!”. Quase três décadas depois, precisamos assumir a cota de responsabilidade, como brasileiros que se sentem dela signatários, para exigir e fazer com que a nossa Constituição se cumpra.

O pessimismo analítico não pode nos prostrar diante da necessidade de enfrentarmos a realidade em busca da sua consonância constitucional. Talvez precisemos retomar a forte lição do saudoso Paulo Freire, nosso irrefutável “patrono da educação brasileira”, para quem a esperança é um imperativo existencial e histórico, enquanto a desesperança é imobilizadora da ação, na medida em que faz crer no fatalismo de que não é possível mudar ou recriar o mundo.

Precisamos voltar a acreditar e lutar criticamente em prol da agenda civilizatória que soubemos coletiva e democraticamente construir na Constituição de 1988. De todos os horizontes que se desenrolam neste ano de 2018, esse é, sem dúvida, o maior e mais desafiador que temos pela frente, porque não basta a esperança. Há de haver uma ação cívica e plural capaz de mobilizar a agenda das finanças públicas para o seu fim último de realização dos direitos fundamentais. Afinal, como bem dizia Paulo Freire, “enquanto necessidade ontológica, a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica”<sup>10</sup>.

## NOTAS

1. A exemplo do que se pode ler em <https://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/deficit-da-previdencia-seria-40-menor-sem-renuncias-fiscais-diz-relatorio>, <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/10/31/estudos-apontam-perdas-de-r-1-tri-em-renuncia-fiscal-com-leilao-do-pre-sal.htm>, <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-abre-mao-de-mais-de-r-10-bilhoes-com-alivio-de-dividas-de-ruralistas.ghtml> e <https://www.poder360.com.br/economia/refis-mais-benevolente-aumenta-renuncia-fiscal-para-r-84-bilhoes-ate-2020/>
2. Como se depreende das seguintes notícias: <https://oglobo.globo.com/economia/novo-refis-o-31-programa-de-parcelamentos-especiais-em-17-anos-21419078>, <https://g1.globo.com/politica/noticia/nao-e-razoavel-que-se-faca-refis-a-cada-6-meses-no-brasil-diz-eunicio.ghtml> e <https://dcomercio.com.br/categoria/leis-e-tributos/meirelles-critica-novo-refis-passa-a-ser-mais-negocio-nao-pagar>
3. Tal como noticiado em <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/videos/t/edicoes/v/governo-criou-2-mil-cargos-comissionados-em-um-ano-e-meio/6350914/> e <http://www.contasabertas.com.br/site/transparencia/governo-eleva-numero-de-comissionados-mesmo-com-promessa-de-corte>
4. O Congresso Nacional aprovou para o orçamento de 2018 montante de R\$ 1,7 bilhão para o Fundo Eleitoral, recentemente criado, e previu cerca de R\$ 900 milhões para o Fundo Partidário, como se pode ler em <https://g1.globo.com/politica/noticia/relatorio-do-orcamento-de-2018-define-fundo-de-r-17-bilhao-para-campanhas-eleitorais.ghtml>, <https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-aprova-criacao-de-fundo-para-bancar-campanha-eleitoral.ghtml>, <https://g1.globo.com/politica/noticia/congresso-nacional-aprova-orcamento-da-uniao-para-2018.ghtml>, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/fundo-de-r-3-6-bi-e-um-desaforo-afirma-barroso,70001942782> e <https://oglobo.globo.com/brasil/apesar-da-crise-fiscal-planalto-infla-previsao-para-despesas-dos-partidos-em-ano-eleitoral-21781656>
5. Tal como avertida na Medida Provisória 801/2017: <https://g1.globo.com/economia/noticia/mp-simplifica-renegociacao-de-divida-de-estados-e-municipios-com-a-uniao.ghtml> e <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/599449-COMISSAO-MISTA-APROVA-MP-SOBRE-RENEGOCIACAO-DE-DIVIDAS-DE-ESTADOS-E-MUNICIPIOS-COM-A-UNIAO.html>
6. A esse respeito, a contundente entrevista de Sérgio Wulff Gobetti, disponível em [http://jcrs.uol.com.br/\\_conteudo/2017/12/politica/599446-tributacao-brasileira-e-escandalosamente-beneficia-aos-muito-ricos--diz-economista.html](http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/12/politica/599446-tributacao-brasileira-e-escandalosamente-beneficia-aos-muito-ricos--diz-economista.html), que questiona a falta de tributação sobre dividendos percebidos por pessoas físicas, na mesma linha de estudo feito por ele e por Rodrigo Orair para as Nações Unidas. Divulgado em <https://nacoesunidas.org/brasil-e-paraiso-tributario-para-super-ricos-diz-estudo-de-centro-da-onu/> e disponível, na íntegra, em [http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT\\_Tributacao\\_e\\_distribuciao\\_da\\_renda\\_no\\_Brasil\\_novas\\_evidencias\\_a\\_partir\\_das\\_declaracoes\\_tributarias\\_das\\_pessoas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT_Tributacao_e_distribuciao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf)
7. Como suscitáramos, ao lado de José Roberto Afonso e Lais Khaled Porto, em <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>
8. Tal como alertado em <https://g1.globo.com/economia/noticia/1-mais-ricos-concentram-28-de-toda-a-renda-no-brasil-diz-estudo.ghtml> e [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348\\_895757.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html)
9. Uma verdadeira guerra não declarada que nos coloca na triste liderança mundial no Atlas da Violência, tal como evidenciado em <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-recorde-de-assassinatos-com-171-mortes-por-dia,70002065887> e <http://www.valor.com.br/brasil/4493134/brasil-lidera-em-numero-de-homicidios-no-mundo-diz-atlas-da-violencia>
10. FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 05.

# Ibraop realiza o XVIII SINAOP no ano em que comemora 18 anos de fundação

## Os simpósios tornaram-se a principal referência na produção técnica e científica brasileira em Auditoria de Obras Públicas

Dois importantes acontecimentos marcam o ano de 2018 para o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop): a realização da 18ª edição do Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop) e o aniversário de 18 anos de sua fundação. A expectativa para o sucesso do evento é tão grande quanto a própria trajetória do instituto.

O XVIII Sinaop deve reunir servidores e dirigentes de quase a totalidade dos Tribunais de Contas brasileiros e dos mais diversos órgãos de controle envolvidos com obras públicas dos governos federal, estaduais e municipais para debater um tema central: “Obras Públicas: Planejamento, Controle e Efetividade”.

O objetivo é aprimorar a técnica dos profissionais, bem como aperfeiçoar os procedimentos de auditoria e de execução e fiscalização de obras e serviços de engenharia - motivo pelo qual profissionais do setor privado, que exerçam fiscalização, gestão ou execução desse tipo de empreendimento também são bem-vindos.

“Esses simpósios tornaram-se a principal referência na produção técnica e científica brasileira em Auditoria de Obras Públicas. As conferências, palestras, minicursos, exposições e casos de sucesso promovem a troca de experiências e incentivam o encaminhamento de

soluções relativas aos assuntos abordados”, explica o presidente do Ibraop, Pedro Jorge Rocha de Oliveira.

O evento desse ano está sendo realizado em parceria com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e conta com o costumeiro apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), além do patrocínio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

### Fundação

O Ibraop foi fundado no dia 20 de novembro de 2000, durante a realização do V Sinaop, em Salvador (BA). A ideia da criação do instituto surgiu, justamente, da necessidade de se dar seqüência aos assuntos discutidos nesses eventos, além de congregarem os profissionais que atuam no controle externo e interno de obras públicas em todo o país.

De acordo com o Estatuto, trata-se de “uma associação, com fins não econômicos, constituída por profissionais de engenharia e arquitetura dos Sistemas de Controle Externo, Interno e de outras instituições com atuação no controle de obras públicas”. São diversos seus objetivos, entre eles o de “prestar apoio técnico de capacitação, treinamento e manualização aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes dos Sistemas de Controle Interno nos assuntos relacionados à auditoria de obras públicas”, além de “promover o desenvolvimento, elaborar ou validar metodologias, critérios, técnicas, procedimentos e orientações que visem ao aprimoramento do controle e execução de obras”.

É por isso que o Ibraop elabora Orientações Técnicas - documentos editados em formato de norma - e procedimentos de auditoria de obras públicas - “manuais” orientativos de referência - que visam uniformizar a atuação, sobretudo, dos Tribunais de Contas. O objetivo é assegurar, ao técnico que a utiliza, o apoio do enten-

Reunião da Comissão Temática de Controle Externo na Gestão da Mobilidade Urbana





dimento da maioria desses órgãos de controle externo. Seis OTs e diversos procedimentos aplicáveis a todo tipo de obra estão disponíveis no site do instituto.

Com a evolução de suas atividades, passou a realizar Encontros Técnicos Nacionais, que são eventos que desenvolvem atividades preparatórias aos Sinaops e aprofundam a discussão de um tema específico, visando apoiar o estabelecimento das metodologias, dos padrões e dos critérios próprios à auditoria de obras públicas. “O Ibraop completa 18 anos se consolidando como a maior referência técnica em auditoria de obras públicas e isso é fruto de muita dedicação de seus dirigentes, associados e colaboradores”, destaca o presidente do Ibraop.

### Retrospectiva

O Ibraop promoveu inúmeras reuniões de trabalho e visitas técnicas, além de ter participado de diversos eventos no ano de 2018. Vale destacar alguns feitos, como a continuidade dos trabalhos de três grupos técnicos, responsáveis pela elaboração do Manual de Procedimentos de Auditoria de Obras Públicas, dos procedimentos de Limpeza Urbana e Destinação Final de Resíduos Sólidos e, por fim, de Obras Rodoviárias.

Esse último ganhou uma dimensão ainda maior ao agregar a produção de ensaios, subsidiados pelos laboratórios de obras rodoviárias dos Tribunais de Contas de Goiás, Piauí e Distrito Federal. E mais: o plano de ensino de um curso – voltado para auditores – referente aos procedimentos de obras públicas, está em construção. Se aprovado, a capacitação deverá ser realizada em 2019.

A elaboração e apresentação de propostas de adequação ao Projeto de Lei nº 6814/2017 (antigo PLS nº 556/2013) à Comissão Especial da Nova Lei das Licitações, em atendimento do seu relator, o deputado João Arruda, é outro feito que merece registro. O Ibraop defendeu adequação, inclusões e até exclusões de trechos da lei em debates realizados na Câmara dos Deputados e no gabinete do relator.

Neste ano, o Ibraop também participou de um debate sobre obras públicas com auditores de países africanos. A convite do Tribunal Administrativo da República de Moçambique, colaborou tecnicamente com a realização 1º Seminário Internacional sobre Auditorias de Obras Públicas: “O controle das Obras Rodoviárias pelos Tribunais de Contas”, realizado em Maputo. O



Participantes do 1º Seminário Internacional de Auditorias de Obras Públicas, em Moçambique (África), 2018

evento reuniu uma centena de participantes de Tribunais Administrativos e de Contas de países de língua portuguesa e inglesa na África, além de instituições internacionalmente reconhecidas na área de controle, tais como a Cooperação Alemã GIZ e a Afrosai-e, também organizadoras do encontro.

Por falar em grandiosos eventos, o Ibraop também estava presente no 1º Laboratório de Boas Práticas de Controle Externo, realizado pela Atricon e pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, em Cuiabá (MT). Exatos 579 servidores de 30 Tribunais de Contas do país tiveram acesso às 69 boas práticas em auditoria compartilhadas, sendo uma delas do Ibraop: o Manual de Procedimentos de Auditoria de Obras Rodoviárias e Vias Urbanas.

Após a realização do XVIII Sinaop, o Ibraop irá se preparar para o VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, marcado para os dias 28, 29 e 30 de novembro, em Florianópolis (SC). Isso porque, durante o evento, serão aprovadas as resoluções normativas elaboradas pelas 11 comissões temáticas instituídas pela Atricon e diversos membros do instituto compõem duas dessas comissões: a de “Controle Externo na Gestão da Mobilidade Urbana” e a de “Controle Externo na Gestão dos Resíduos Sólidos”.

“Foi um ano muito produtivo, com toda a certeza”, afirmou Pedro Jorge Rocha de Oliveira. “Em razão do que vivenciamos, é oportuno destacar e parabenizar a atuação incansável da Fenasc na defesa do Sistema Tribunais de Contas, na busca da eficiência do controle externo e pela independência da função de auditoria”, concluiu o presidente do Ibraop.

# Progressividade no IRPF para enfrentar as desigualdades

Quem ganha mais deve pagar mais,  
quem ganha menos deve pagar menos

O próximo governo terá de enfrentar o enorme abismo entre ricos e pobres no país e uma tabela de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) que aprofunda a regressividade (já alta) do nosso sistema tributário. Precisamos pensar propostas que façam cumprir o princípio constitucional da capacidade contributiva, que se materializa por meio da progressividade no imposto de renda. Foi o que fez o grupo da Reforma Tributária Solidária – um projeto que analisa profundamente o sistema tributário brasileiro e dos principais países do mundo, escrito por 40 especialistas no assunto. Quem ganha mais deve pagar mais, quem ganha menos, deve pagar menos.

A participação do IRPF na arrecadação total é o primeiro fator a determinar o nível de progressividade de um sistema tributário, bem como sua eficácia em relação ao já mencionado princípio da capacidade contributiva. O tributo será progressivo se a alíquota efetiva média crescer na proporção do aumento da renda e, regressivo, se ocorrer o contrário, como funciona hoje.

Nesse sentido, qualquer proposta de reforma tributária no Brasil não pode prescindir de uma revisão profunda da tributação da renda da pessoa física, que ocupa lugar central em qualquer sistema tributário minimamente justo.

O Brasil encontra-se entre os países com sistema tributário relativamente mais regressivo, pois as rendas pessoais mais elevadas são subtributadas. Especialmente em função da baixa arrecadação do IRPF, somos uma das nações com menor participação relativa da tributação da renda na arrecadação total (21%), ficando na 49ª posição de uma lista de 58 países, que inclui nações da OCDE e da América Latina e Caribe. Com base em dados da OCDE, constata-se que, em 2010, a participação do IRPF, em relação ao PIB e em proporção da arrecadação total no Brasil

(2,14% e 6,61%, respectivamente) era bem inferior à média dos países da comunidade europeia (8,55% e 25,32%, respectivamente).

Essa baixa participação do IRPF na arrecadação total decorre diretamente de medidas adotadas na década de 1990 destinadas a desonerar as rendas do capital, como a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, inclusive para sócios no exterior, e a criação da esdrúxula figura do Juro sobre o Capital Próprio. Associadas a essas medidas que desoneraram uma parte significativa das altas rendas, promoveu-se também redução substancial das alíquotas marginais e da quantidade de alíquotas, esvaziando a progressividade deste tributo.

Entre 1940 e 1980, EUA, França, Alemanha e Reino Unido praticaram alíquotas marginais de IRPF entre 50% e 98%. Mesmo com a ofensiva liberal, que produziu uma redução das alíquotas marginais do IRPF, os países da OCDE mantiveram a progressividade média das alíquotas do IRPF e as alíquotas marginais em patamares ainda bastante elevados, se comparados com o nosso.

No Brasil, atualmente a alíquota máxima do IRPF (27,5%) é muito inferior à média dos países da OCDE (41%) e até mesmo de muitos países da América do Sul. Entre 1962 e 1964, a alíquota máxima do IRPF atingiu 65%; entre 1945 e 1980, ela esteve próxima a 50%; em 1988, era de 45% e foi rebaixada a 25%; e, desde 1998, permanece em 27,5%.

Nesse sentido, a reforma da tributação da renda das pessoas físicas deve ser a mudança central e prioritária na direção de um sistema tributário justo para o Brasil.

Duas questões são indispensáveis para se atingir esse objetivo. A primeira é revogar os dispositivos legais que permitem a desoneração das rendas do capital – isenção dos lucros e dividendos distribuídos e a dedução dos juros sobre o capital próprio no lucro

tributável. A segunda – necessariamente nessa ordem – é o restabelecimento da progressividade efetiva do Imposto de Renda da Pessoa Física, de forma a aproximá-la do patamar médio de tributação da renda praticados nos países capitalistas desenvolvidos.

Estudos demonstram que o IRPF é progressivo até 30-40 salários mínimos (SM) mensais. A alíquota efetiva média neste ponto de inflexão é de aproximadamente 12%. Em contrapartida, a alíquota efetiva média daqueles que recebem acima de 320 SM é de apenas 5,4%. A inflexão na curva de progressividade do imposto ocorre porque, em média, 70% dos rendimentos dos mais ricos são isentos e pouco mais de 25% são tributados exclusivamente na fonte, com alíquotas inferiores à alíquota máxima que incide sobre as rendas do trabalho.

O efeito da progressividade das alíquotas atuais do IRPF (de 7,5% a 27,5%) é praticamente neutralizado por conta da isenção dos lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas das pessoas jurídicas, prevista no artigo 10 da Lei 9.249/95, e da forma alternativa de desoneração, representada pelo recebimento de “juros sobre o capital próprio”, prevista no artigo 9º da mesma Lei.

A progressividade também é afetada pela tributação dos rendimentos financeiros e dos ganhos de capital com alíquotas reduzidas ou, ainda, zeradas. Os declarantes com maior volume de rendimentos isentos são predominantemente das camadas de mais alta renda. Assim, as alíquotas efetivas dos mais ricos são inferiores às alíquotas efetivas daqueles que ganham entre 20 e 40 SM.

A atual configuração do IRPF, além de injusta e disfuncional à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico, viola o princípio estabelecido na Constituição Federal, que prevê que o imposto sobre a renda deve ser “informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade”, ou seja, deve incidir sobre todas as rendas, de todas as pessoas e em proporção mais elevada, dos que possuem maior capacidade contributiva.

A partir da reforma desse imposto ocorrida em 1995 (Lei nº 9.249) foi violada a isonomia entre as pessoas físicas que recebem rendimentos do trabalho e as que recebem renda do capital e esse é o principal

problema do IRPF. Somente os rendimentos oriundos do trabalho é que são submetidos à tabela progressiva do imposto. Ressalve-se que os rendimentos recebidos pelos trabalhadores e profissionais liberais “pejotizados” também são isentos do IRPF. Trata-se, sem dúvida, da principal distorção do sistema tributário brasileiro e a principal causa da baixa participação da tributação da renda na arrecadação total.

A estrutura da atual tabela progressiva é o segundo problema a ser tratado. O limite de isenção é muito baixo e a incidência recai sobre rendimentos que não constituem de fato renda ou acréscimo de riqueza, pois não ultrapassam sequer o valor mínimo considerado para uma existência digna (conceito de mínimo vital ou existencial). A alíquota marginal (27,5%), por sua vez, é inferior à adotada na ampla maioria dos países da OCDE.

Na comparação internacional, verifica-se que nos países com baixos níveis de desigualdade, o imposto sobre a renda das pessoas físicas é o principal tributo. Na média dos países integrantes da OCDE, o IRPF representa 8% do PIB; no Brasil, esse imposto representa apenas 2,5%.

A reforma do IRPF aponta para a necessidade de implantação de tratamento isonômico entre as rendas - independentemente de sua origem - e instituição de uma nova e mais adequada tabela de alíquotas com o objetivo de ampliar seu grau de progressividade e sua participação no total da arrecadação tributária, de modo a contribuir decisivamente para a redução da desigualdade econômica no país.

*Informações publicadas no livro “A Reforma Tributária Necessária - Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”.*

Fotos: Guilherme Kardel



**CHARLES ALCANTARA**  
Presidente da Fenafisco  
(Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital)



**FLORIANO DE SÁ NETO**  
Presidente da Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil).

# Perseguir o Aprimoramento é Encontrar a Cidadania

“O futuro não é um lugar aonde estamos indo, mas um lugar que estamos criando. O caminho para ele não é encontrado, mas construído e o ato de fazê-lo muda tanto o realizador quando o destino.”

*Antoine de Saint-Exupéry*

O Sistema Tribunais de Contas experimenta um momento de expressiva qualificação. Com o vigor da união, distinguindo a boa governança dos recursos públicos como veículo de alcance da cidadania, se constrói esse novo perfil que, a partir de 2015, passou a ser delineado pelos traços do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC). O Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) é a ferramenta que delimita o trajeto e coordena os passos do aprimoramento.

O Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) é, portanto, o instrumento que imprime a avissareira fase de transformação, que conduz à efetividade, consolida o papel constitucional dos Tribunais de Contas e reafirma o compromisso institucional com a democracia.

A administração pública precisa atender aos requisitos legais, mas, também, aos da ética. Necessita agir com responsabilidade e propiciar políticas públicas efetivas. Esta constatação foi o ponto de orientação. Compreendeu-se que a aferição das contas públicas pela conduta gerencial da conformidade ou da legalidade é insuficiente.

Baseia a estratégia do controle moderno a avaliação prévia e/ou concomitante das políticas públicas, ou seja, vai-se muito além dos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis. Os princípios que autorizam a ação dos Tribunais de Contas – economicidade, eficiência, impessoalidade, legalidade e publicidade, não necessariamente nessa ordem – são expandidos e aprofundados, para que se obtenha uma maior resolutividade.

“Mais acuidade na perícia da governança. É o que se exige do controle externo atual.”

Por isso, o exercício do controle é tão essencial e a presença dos Tribunais de Contas no cenário da República é tão preponderante. Temos no Marco de Medição de Desempenho a bússola que aponta a direção de ações mais efetivas, que oferece mecanismos de agilidade e tempestividade e que gera boas práticas de controle. Mas o MMD-TC não é um instrumento pronto, definitivo. Permanecerá inacabado, para ser permanentemente lapidado.

Se incessantes e dinâmicas são as demandas da sociedade, constantes devem ser os ajustes ao MMD-TC. Na proporção em que se identificam carências ou deficiências no seio da sociedade e, conseqüentemente, adequações na gestão pública, geram-se mecanismos com previsão de contemplá-las nas ações de fiscalização e controle. Ou seja, isso evidencia que, para manter o olhar atento à execução de políticas públicas para contemplar os pleitos sociais, necessário será preservar a capacidade dos Tribunais de Contas para analisá-las.

Em sendo assim, o Marco de Medição de Desempenho tem exigido minuciosa atenção e, por conseguinte, a expertise de muitos membros e técnicos do Sistema Tribunais de Contas. Sempre se soube que, depois de empreendido o primeiro passo, a persecução pelo aprimoramento, uma das muitas contrapartidas que o controle externo obtém, descortinaria uma longa estrada.

Como foi dito, o caminho do aperfeiçoamento não é solitário e sua construção exige inovação, direcionamentos novos. O percurso não é longo, mas sinuoso. Muitos obstáculos já foram suplantados; outros, certamente, tentarão impor o desencontro. Acredito firmemente que persistirá o encontro. Prevalecerá a união. A cidadania, alvo das nossas ações, é o que ordena.



**CONSELHEIRO  
FÁBIO TÚLIO  
FILGUEIRAS  
NOGUEIRA**  
*Presidente  
da Atricon,  
membro do  
Tribunal de  
Contas do  
Estado da  
Paraíba.*



# Laboratório de Boas Práticas é vitrine da efetividade dos Tribunais de Contas Brasileiros

O propósito é compartilhar e multiplicar formas mais efetivas de fiscalização e de resultados

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso sediou, nos dias 3 e 4 de setembro de 2018, o 1º Laboratório de Boas Práticas do Controle Externo, com números expressivos: 593 participantes inscritos, de 30 TCs do Brasil, de Moçambique e de outras instituições de controle convidadas; 70 palestrantes, que apresentaram 69 práticas de 23 TCs do Brasil.

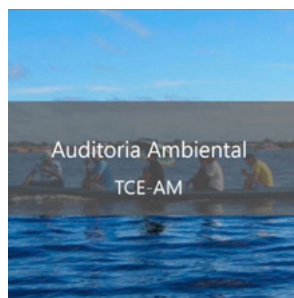
O Conselheiro Gonçalo de Campos Neto, presidente do TCE-MT, falou do ineditismo e da expectativa das próximas edições do evento, realçando “o propósito de compartilhar e multiplicar formas mais efetivas de fiscalização e de resultados”.

Um e-book deste 1º Laboratório de Boas Práticas, contendo a síntese das experiências apresentadas, será lançado no mês de novembro, durante o VI Encontro Nacional dos TCs, em Florianópolis.

Com o êxito da experiência, o presidente da Atricon, Fábio Nogueira, decidiu inserir o Laboratório de Boas Práticas no calendário oficial de eventos.

Para Nogueira, o Laboratório tem, na essência, o propósito de disseminar conhecimentos e, desse modo, “suplementar essa incessante necessidade que motiva o ser humano a empreender buscas, a fazer descobertas e a preencher a incompletude”, nas palavras do poeta cuiabano Manoel de Barros.

RIDISMAR  
MORAES  
(Ascom Atricon)



Acesse: [boaspraticas.atricon.org.br](http://boaspraticas.atricon.org.br)

# IRB propõe integração e articulações em rede para fortalecimento dos TCs

O foco da diretoria atual é a convergência de ações para tornar a gestão pública eficiente e transparente

O Instituto Rui Barbosa (IRB) tem como missão estratégica a integração dos Tribunais de Contas de todo país para que estes, por sua vez, fomentem o desenvolvimento institucional dos jurisdicionados. Presidido pelo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha (TCE-PR), o IRB tem como foco da gestão atual a convergência de ações para tornar a gestão pública eficiente e transparente.

Nesse sentido, o IRB elaborou um planejamento estratégico que prevê plano de ações em cinco áreas: Relações Institucionais; Desenvolvimento Institucional; Ensino, Pesquisa e Extensão; Aprimoramento dos Métodos de Controle Externo; e Desenvolvimento e Políticas Públicas. Entre as ações em andamento, destaca-se o lançamento do Fórum Nacional de Auditoria, com o objetivo de disseminar as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). “Vamos realizar reuniões com os servidores em cinco regiões do país para esclarecer todas as dúvidas e fomentar a implantação das normas internacionais de auditoria no setor público”, afirma o presidente do IRB, Ivan Lelis Bonilha.

## Projeto de governança multinível com a OCDE

Outra ação relevante para todos os TCs é o Projeto de Governança Multinível OCDE TCU IRB. Por meio do engajamento e de auditorias-piloto, com a criação de diretrizes norteadoras para análise de políticas públicas, a meta é criar um Modelo de Maturidade e um Modelo de Integração de Indicadores para avaliar as políticas públicas de forma global, integrando os esforços de todos os componentes do sistema de contas nacional. Essa matriz vai permitir identificar, através do cruzamento entre análise de risco, orçamento e cesta de indicadores, se determinada política pública apresenta sinais de que seja de elevado risco e pouca efetividade.

Seguindo essa mesma convergência de ações, o IRB e a Atricon são signatários de um acordo de cooperação técnica com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda. O acordo tem como objeto a conjugação de esforços entre os participantes visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidade de dados e informações, promover a transferência de conhecimento e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.

## Internacionalização do IRB junto a entidades da AL

O IRB também rompe barreiras ao estender sua integração a entidades da América Latina e Caribe. Nesse aspecto, o Instituto firmou acordo de cooperação técnica com o Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires. “Assinamos a parceria com o Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires para o intercâmbio de experiências como, por exemplo, a realização de um trabalho conjunto e ações colaborativas referentes à investigação e aplicação de novas metodologias de trabalho, baseadas em novas tecnologias, como Blockchain, Inteligência Artificial e Big Data”, relata Bonilha. Tudo para que os Tribunais de Contas também adotem práticas em sintonia com as mais recentes inovações e tenham acesso a ferramentas baseadas em novas tecnologias. “Cada vez mais precisamos implementar a disseminação do conhecimento em rede, a gestão compartilhada, a relação ‘ganha-ganha’ entre as instituições e o propósito que nos une: fazer chegar à população serviços públicos de forma efetiva e transparente”, conclui o presidente do IRB.



**IVAN BONILHA**  
Presidente  
do IRB;  
Conselheiro do  
TCE-PR

# Novos Horizontes

No início de dezembro de 2016, com o desdobramento das investigações da Operação Quinto do Ouro levadas a cabo pela Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF), fomos surpreendidos com a decretação da prisão de seis dos sete Conselheiros do TCE-RJ motivada pela delação do ex-presidente Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior, que teria relatado o envolvimento dele e de demais membros da Corte em crimes de corrupção e a existência de relação delituosa com a quadrilha do ex-governador Sergio Cabral e de ilustres expoentes da política estadual, que, ao longo do tempo, saquearam milhares de milhões de reais dos cofres públicos, levando à derrocada financeira do Estado.

O atual quadro de desgoverno do Estado do Rio de Janeiro é consequência dos desmandos e da insensatez desse grupo político, que protagonizou o maior escândalo de corrupção da história fluminense.

Após o afastamento judicial dos Conselheiros, em abril de 2017<sup>3</sup>, a Conselheira Marianna M. Willeman assumiu a presidência interina da Corte e os Conselheiros Substitutos<sup>4</sup> se somaram a ela para compor o Corpo Deliberativo e manter o funcionamento do Órgão.

Diante desse quadro caótico, surgiu o clamor por mudanças. O protagonismo assumido pelos servidores e o Sindicato gerou um ambiente de debates de ideais e o sentimento de que modificações seriam necessárias para reerguer o TCE-RJ. Era o único caminho. As assembleias da entidade mobilizaram os funcionários e refletiram o ânimo e a convicção por transformações. A partir disso, divulgamos o MANIFESTO DOS SERVIDORES, que marcou o nosso posicionamento em relação à grave crise moral que atingiu a Corte a partir da revelação de condutas antirrepublicanas supostamente praticadas por aqueles que deveriam zelar, exemplarmente, pela preservação incólume da missão constitucional reservada a esta Casa.

O referido documento foi resultado de intensas discussões que visaram ao fortalecimento não só de nossa atividade de controle, como também dos valores éticos

que devem ser observados no cumprimento de nossas atribuições institucionais. Então, assuntos como o critério de escolha de Conselheiros, a independência do Corpo Técnico, o aperfeiçoamento da atividade de controle, o combate à corrupção e a transparência são essenciais para que, com tais medidas, possamos resguardar a própria atuação do Tribunal, sobre cuja atividade fiscalizadora e julgadora não deve pairar qualquer suspeição. Na esteira dessas discussões, aprovamos quase cem propostas, que foram submetidas à administração da Casa com o intuito de fortalecer o Controle Externo.

O momento propiciou a criação do movimento MUDA TCE-RJ, que surgiu como uma iniciativa plural para debates e formulações, buscando a melhoria dos Tribunais de Contas, e contou com o apoio fundamental da presidência da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas (FENASTC) e da Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (CONACATE), entidades que atuam fortemente em prol do serviço público.

Passado mais de um ano e dez meses, a instituição está mais transparente e próxima da sociedade. O Corpo Técnico atua com independência e autonomia. Certamente, estamos avançando e cada vez mais próximos do Órgão que deve cumprir plenamente as suas atribuições constitucionais a favor de uma sociedade mais justa e solidária.

Cumprir, durante esse período, o papel exercido pela presidente interina, Conselheira Marianna Montebello Willeman, que, com muita serenidade, lucidez e sabedoria, juntamente com o Corpo Deliberativo e os servidores, vem liderando esse processo de reerguimento do TCE-RJ.

Por fim, para evitar que outros Tribunais sejam vítimas da cooptação política a interesses escusos, necessitamos de mudanças constitucionais que alterem o critério de escolha de conselheiros e permitam que o Corpo Deliberativo dessas Cortes possa primar pela pluralidade, imparcialidade e princípios republicanos, assegurando o caráter técnico do Controle Externo e o combate efetivo à corrupção.



**LUIZ MARCELO F. MAGALHÃES**  
presidente do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (SINDSERVTCE-RJ)

<sup>3</sup> Até a presente data, os conselheiros permanecem afastados de suas funções e atribuições.

<sup>4</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) em decisão proferida em ação impetrada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) autorizou o funcionamento do Corpo Deliberativo com a composição que permaneceu. Posteriormente, com a aposentadoria do Conselheiro Jonas Lopes, o Conselheiro Substituto Rodrigo Melo Nascimento e o Sr. Christiano Lacerda Ghuerrren assumiram o cargo de Conselheiro e Conselheiro Substituto, respectivamente.





# O PROJETO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA É A MELHOR FERRAMENTA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NAS OBRAS PÚBLICAS.

Economizar no projeto de Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia é uma forma equivocada de iniciar o processo de contratação de obras públicas. Apenas o projeto é capaz de garantir antecipadamente a qualidade técnica, orçamento e prazos adequados. É o projeto completo que garante uma obra efetivamente vantajosa. Obras públicas não comportam o critério, raso e superficial, do “menor preço” principalmente o praticado na modalidade “pregão”. Enquanto a Administração Pública não fizer uso do projeto como antídoto contra a corrupção, a sociedade seguirá pagando caro por soluções baratas.



SOCIEDADE DE ENGENHARIA DO RIO GRANDE DO SUL



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESCRITORES DE ARQUITETURA



INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL

sinaenco



**CAU/RS**  
Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul



SINDICATO DOS ENGENHEIROS



SAERGS



AAI BRASIL



CREA-RS  
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul

