



## Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas

19 e 20 de novembro de 2020

1. O ano de 2020 já entrou para a história com a **pandemia da Covid-19**. Trata-se de um evento que mudou radicalmente a vida da humanidade no ano corrente e terá consequências de magnitudes ainda imprevisíveis nos anos futuros em todos os aspectos relevantes da sociedade, da economia e do meio ambiente. É uma doença nova, muito contagiosa, para a qual ainda não há medicamentos comprovadamente eficazes, nem vacinas disponíveis em larga escala para a população e com uma taxa de mortalidade maior do que a observada em outras infecções respiratórias já conhecidas. Até o dia 19 de novembro de 2020, mais de 1,3 milhão de pessoas do mundo inteiro perderam suas vidas para essa doença, das quais mais de 167 mil são brasileiras (12,5% do total mundial). Para evitar o colapso dos sistemas de atenção à saúde, o combate à propagação desta doença exige medidas de distanciamento social, que, por sua vez, geram uma série de consequências negativas para a atividade econômica, os sistemas de assistência social, a oferta de educação, entre outros aspectos da vida social.

2. Apesar das consequências negativas da pandemia ter atingido a todas as pessoas, alguns grupos sociais sofreram mais que outros: a população idosa é especialmente castigada pela doença; a taxa de mortalidade é maior entre os mais pobres, os negros e os imigrantes; a renda oriunda do trabalho dos trabalhadores autônomos e informais diminuiu mais do que a média; o desemprego atingiu com mais intensidade os jovens; os trabalhadores dos serviços essenciais ficaram mais expostos à contaminação pela doença; as mulheres e as crianças ficaram mais expostas à violência doméstica; as crianças e os adolescentes mais pobres tiveram menos acesso às ferramentas necessárias para o ensino remoto, entre outros exemplos poderiam ser dados. Assim, as **desigualdades** que já caracterizavam as sociedades do mundo inteiro, e especialmente a brasileira, se aprofundaram com a emergência da pandemia.

3. As consequências negativas da pandemia e o aumento das desigualdades delas decorrentes exigiram uma **readequação do papel do Estado** no mundo inteiro. No Brasil tivemos a aprovação da emenda constitucional do “Orçamento de Guerra” (PEC nº. 10/2020), que relaxou uma série de controles de responsabilidade fiscal e endividamento, além do socorro financeiro da União aos Estados e Municípios (Lei Complementar nº. 173/2020), para fazer frente às despesas necessárias para as ações de combate à pandemia e mitigação de seus efeitos sociais e econômicos negativos. Nesse sentido, uma das iniciativas de maior impacto social e econômico foi a implementação do “Auxílio Emergencial”, um programa de transferência de renda mais amplo do que os até então existentes e que preveniu a explosão do crescimento da pobreza e da miséria em um momento em que a economia entrava em uma recessão severa. Atualmente, há alguns sinais de retomada da atividade econômica, mas o cenário futuro continua muito incerto.

4. Em um cenário pós-pandemia, **o Estado continuará a ter um papel protagonista:**

(i) na promoção do desenvolvimento econômico e na reconstrução dos setores mais atingidos pela crise econômica (seja com investimento público, seja com a criação de um ambiente institucional que dê segurança para o investimento privado); (ii) na implementação de políticas públicas que contribuam para a redução das desigualdades sociais, que foram aprofundadas com a pandemia; (iii) no enfrentamento da crise climática, problema latente durante a pandemia, mas que vem se tornando cada vez mais urgente, o que exige que o desenvolvimento econômico ocorra em harmonia com a proteção do meio ambiente; e (iv) a manutenção do Estado Democrático de Direito, que dê segurança jurídica aos contratos e à atuação da Administração Pública, respeite o processo eleitoral, garanta os direitos sociais e individuais e respeite a autonomia dos Poderes. Dada a simultaneidade dos problemas de escassez de recursos e aumento da demanda por serviços público, o alto desempenho do gasto público será uma exigência cada vez maior. As diretrizes dessa reformulação do papel do Estado estão na Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como nos princípios e direitos previstos na Constituição de 1988 e nas plataformas de governo eleitas pela população e acordadas nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

5. A readequação do papel do Estado, por sua vez, também exige uma **nova forma de atuação das entidades fiscalizadoras**. No Brasil, os Tribunais de Contas não estão alheios a essa nova realidade: ainda em 2019, a Declaração de Moscou, da INTOSAI, e Carta de Foz do Iguaçu, das entidades representativas do controle externo brasileiro, traçaram diretrizes que olhavam para um mundo que já estava em um processo acelerado de transformações sociais, econômicas e tecnológicas. Transformações essas que se tornaram dramáticas com a emergência da pandemia de Covid-19 e o enfrentamento das suas consequências futuras, de impacto e magnitude ainda muito incertos.

6. Deste modo, para ajudar os Tribunais de Contas a conduzir suas ações de controle externo diante deste **ambiente incerto e em transformação** de um Brasil e um mundo que enfrentam a pandemia de Covid-19 e se preparam para o momento pós-pandemia, que exigem um Estado atuante na promoção conjunta do desenvolvimento social e econômico, com proteção do meio ambiente e defesa das instituições democráticas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas Municipais (ABRACOM), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON) e o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), no contexto das discussões do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas lançam esta Carta com a seguintes **diretrizes para atuação do controle externo brasileiro a partir de 2021:**



*Eixo: Promoção do desenvolvimento sustentável*

Os Tribunais de Contas devem:

Diretriz 1: Reforçar o papel das **auditorias operacionais** e das **avaliações de políticas públicas** com o objetivo de aferir o desempenho da administração pública em suas múltiplas dimensões (relevância, economicidade, eficiência, esforço, eficácia, equidade, efetividade e utilidade) e prover recomendações que contribuam para o seu aprimoramento.

Diretriz 2: Dar atenção especial aos **objetos de controle relacionados à Agenda 2030** e, nas ações de controle, incluir questões de auditoria que abordem o tema da **equidade e redução de desigualdades** de acesso e de qualidade nos serviços públicos fiscalizados, especialmente aquelas mais agravadas pela pandemia de Covid-19.

Diretriz 4: Promover, institucionalizar e auditar as políticas afirmativas de combate às **desigualdades estruturais e institucionais do Brasil e todas as formas de discriminação** enfrentadas por setores da sociedade como os negros, as mulheres, os indígenas, os LGBTQI, os pobres e outros.

Diretriz 5: Especificamente no contexto do controle externo das administrações públicas municipais, oferecer instrumentos para avaliar o último ciclo do **Plano Plurianual municipal** (2017-2021) e aprimorar o planejamento do próximo ciclo (2022-2025), com foco na necessidade de se olhar para a Agenda 2030 e os desafios do futuro pós-pandemia. Esses instrumentos podem incluir ações de capacitação dos servidores públicos da área de planejamento, orientações para as organizações dos controles interno e social dos municípios, entre outras ações.

Diretriz 5: Acompanhar **o endividamento e a situação fiscal** das entidades do setor público, aspectos que serão especialmente críticos no momento pós-pandemia e que não deverão comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos. Isto inclui ações de controle com o objetivo de analisar a **receita tributária** dos entes federados, com foco especial em questões como regressividade tributária (maior tributação do consumo que a renda), as desonerações e benefícios tributários e outros aspectos que prejudicam a justiça tributária e a distribuição de renda.

Diretriz 6: Fomentar e divulgar boas práticas de **compras públicas junto a micro e pequenas empresas**, bem como avaliar o seu impacto no desenvolvimento local e geração de trabalho e renda.

Diretriz 7: Incluir no seu planejamento geral das atividades de controle a **temática desenvolvimento econômico**, dado a crise econômica corrente e que tende a continuar por tempo indeterminado, para estimular os governos a promoverem atividades de fomento econômico e geração de trabalho e renda, além de identificar e divulgar boas práticas na área.

Diretriz 8: Incluir no seu planejamento geral das atividades de controle a **temática ambiental**, dado a emergência global e nacional dos problemas relacionados à proteção



do meio ambiente e catástrofes ambientais, bem como identificar e divulgar boas práticas na área.

Diretriz 9: Incluir no seu planejamento geral das atividades de controle a **temática da educação**, dados os desafios impostos: (i) pela pandemia de Covid-19 com a generalização da educação remota e necessidade de volta às aulas presenciais com a devida segurança sanitária em momento oportuno, (ii) o cumprimento das metas dos planos nacional, estaduais e municipais de educação, e (iii) o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Sempre que for adequado às circunstâncias das ações de controle, deve-se observar as diretrizes das entidades representativas do controle externo.

#### *Eixo: Defesa das instituições democráticas*

Os Tribunais de Contas devem:

Diretriz 10: Promover **a transparência, a accountability, a boa governança e o compliance** nas entidades do setor público. Atenção especial deve ser dada para os recursos públicos direcionados para as ações de combate à pandemia (o que inclui os recursos destinados à saúde, à educação, à ciência e tecnologia, compra das futuras vacinas, entre outros pontos), levando em consideração a emergência e a excepcionalidade impostas por este evento.

Diretriz 11: Observar o **devido processo legal** quando há responsabilização de agentes públicos, com atenção especial às modificações recentes nos dispositivos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a Lei nº 13.869/2019 (crimes de abuso de autoridade), garantindo os direitos fundamentais de contraditório e ampla defesa. Deve-se, ainda, aperfeiçoar a uniformização da jurisprudência, de modo a dar mais segurança jurídica à Administração Pública.

Diretriz 12: Trabalhar em **harmonia** com os demais Poderes de Estado e **rechaçar eventuais atos que questionem ou enfraqueçam o Estado Democrático de Direito**, com a defesa permanente dos valores da Constituição de 1988.

#### *Eixo: Desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas*

Os Tribunais de Contas devem:

Diretriz 13: Adotar as **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)** como referencial normativo e observar os seus princípios e requisitos na estruturação dos seus processos de trabalho e na condução de cada ação de controle externo, de modo a garantir a observância do rigor metodológico na sua elaboração e relatório, a imparcialidade e a qualidade das suas conclusões, o seguimento do devido processo legal quando há responsabilização de agentes públicos, isso tudo de modo transparente e buscando ser socialmente relevantes.



Diretriz 14: No planejamento geral das atividades de controle, estabelecer os **parâmetros de materialidade para identificar, priorizar e selecionar objetos de controle**. Estes parâmetros podem levar em consideração o montante orçamentário, ligação com o atingimento de metas dos ODS, relevância social, entre outros aspectos. Os painéis de indicadores do Projeto Integrar e da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon) podem servir de subsídio.

Diretriz 15: Reforçar o seu **papel orientador juntos às entidades fiscalizadas**, oferecendo informações úteis e imparciais em seus relatórios das ações de controle, bem como recomendações construtivas, quando apropriado.

Diretriz 16: Reforçar os laços e institucionalizar relações com o **controle social**, especialmente os conselhos de controle de políticas públicas (educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, conselhos tutelares, entre outros), incentivando o controle do desempenho da administração pública e, na medida do possível, oferecendo treinamentos e instrumentos (como manuais e papéis de trabalho padronizados) para o exercício da sua função fiscalizadora.

Diretriz 17: Mensurar o **benefício social da sua atuação**, podendo utilizar como parâmetros os estabelecidos no Manual de Quantificação dos Benefícios (MQB) da Atricon, e comunicar eficazmente os resultados à sociedade.

Diretriz 18: Aprimorar a **atuação em conjunto com outros Tribunais de Contas**, especialmente em problemas que exigem a atuação das três esferas da Federação e envolvem questões de governança multinível. Para isso, deve-se ter atenção especial para fortalecer as instâncias de articulação interinstitucional existentes (como as entidades representativas do controle externo representadas nesta Carta), de modo a estimular a soma de esforços e evitar a sua sobreposição.

Diretriz 19: Investir na **capacitação e formação continuada dos membros e servidores**, para preparar a instituição a enfrentar os desafios correntes e futuros. A *Declaração de Moscou* e o *Quadro Nacional de Competências Profissionais* trazem diretrizes específicas para este tópico, como a necessidade de formar o “Auditor do Futuro”, com uma série de competências relacionadas ao desenvolvimento de uma mentalidade estratégica, de análise de dados e habilidade sociais.

Diretriz 20: Desenvolver políticas e procedimentos de gestão de pessoas que estejam comprometidas com o estímulo ao **alto desempenho profissional dos membros e servidores**. Dar atenção especial à **saúde dos membros e servidores**, especialmente a saúde mental.

Diretriz 21: Utilizar o **Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)** para promover a melhoria contínua da qualidade e excelência institucionais.



Por fim, dado o triste acontecimento de hoje, em que um homem negro de 40 anos foi assassinado por seguranças ao entrar em um supermercado em Porto Alegre, os Tribunais de Contas reafirmam o seu repúdio ao racismo, sua manifestação estrutural e institucional, e o compromisso do sistema de combatê-lo em todas as suas formas.

Brasília, 20 de novembro de 2020.

Dia Nacional da Consciência Negra

FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA  
Presidente da Atricon

IVAN LELIS BONILHA  
Presidente do IRB

THIERS VIANNA MONTEBELLO  
Presidente da Abracom

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Presidente da Audicon

JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO  
Presidente do CNPTC