



Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas

19 e 20 de novembro de 2020

1. O ano de 2020 entrou para a história com a **pandemia da Covid-19**, evento que mudou radicalmente a humanidade, cujo tamanho das consequências ainda é imprevisível para os anos futuros, com impacto em todos os aspectos relevantes da sociedade, da economia e do meio ambiente.

A doença é bastante contagiosa, com taxa de mortalidade maior que a observada em outras infecções respiratórias já conhecidas. Até o dia 19 de novembro de 2020, ela ceifou a vida de mais de 1,3 milhão de pessoas, no mundo inteiro. Deste total, mais de 167 mil (12,5%) eram brasileiros. Além disso, ainda não há medicamentos comprovadamente eficazes ou vacinas disponíveis em larga escala para a população.

Para evitar o colapso dos sistemas de atenção à saúde, o combate à propagação requer a adoção de medidas de distanciamento que, por sua vez, geram consequências negativas à atividade econômica, aos sistemas de assistência social, à oferta de educação e outros.

2. Apesar das consequências atingirem todas as pessoas, alguns grupos sociais foram mais afetados: a população idosa, especialmente castigada; os mais pobres, os negros e os imigrantes, que experimentam maior taxa de mortalidade; os trabalhadores autônomos e informais, cuja renda diminuiu mais que a média; os jovens, atingidos com mais intensidade pelo desemprego; os trabalhadores dos serviços essenciais, mais vulneráveis à contaminação; as mulheres e crianças, mais expostas à violência doméstica; as crianças e adolescentes das camadas mais pobres, com acesso às ferramentas necessárias para o ensino remoto limitado ou interrompido.

Concluindo: as **desigualdades**, que já caracterizavam as sociedades ao redor do mundo, especialmente a brasileira, se aprofundaram com a pandemia.

3. As consequências e o aumento das desigualdades decorrentes da pandemia exigiram a **readequação do papel do Estado** no mundo inteiro.



No Brasil, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, denominada de “Orçamento de Guerra” (PEC nº 10/2020), que instituiu regime extraordinário financeiro, fiscal e de contratações, flexibilizou vários controles de responsabilidade fiscal e endividamento.

Além disso, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu socorro financeiro da União aos Estados e Municípios, 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, pela Lei Nacional nº 13.982, de 2 de abril de 2020, do programa de transferência de renda denominado “Auxílio Emergencial”, mais amplo do que os até então existentes, que preveniu a explosão do crescimento da pobreza e da miséria durante a severa recessão econômica que se iniciava.

Atualmente, embora haja sinais de retomada da atividade econômica, o cenário futuro ainda é imprevisível.

4. No cenário pós-pandemia, **o Estado continuará a ter 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 ambiente institucional que dê segurança para o investimento privado); (ii) na implementação de políticas públicas que contribuam para a redução das desigualdades sociais, aprofundadas com a pandemia; (iii) no enfrentamento da crise climática, problema latente, porém cada vez mais urgente, exigindo que o desenvolvimento econômico ocorra em harmonia com a proteção ao 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 públicos, o alto desempenho do gasto público será 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 **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 focadas no mundo já em processo acelerado de transformações sociais, econômicas e tecnológicas, as quais se tornaram dramáticas a partir da emergência resultante da pandemia de Covid-19, cujas consequências futuras são de impacto e magnitude ainda incertos.

6. Deste modo, para auxiliar os Tribunais de Contas a conduzirem suas ações de controle externo diante desse **ambiente incerto e em transformação**, no Brasil e no mundo que enfrentam a pandemia e se preparam para o seu futuro, exigindo que o Estado seja 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, promulgam esta Carta, com as 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 as mais agravadas pela pandemia de Covid-19.

Diretriz 3: 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 4: 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 atentar 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 tributárias como a regressividade (maior tributação do consumo que a renda), as desonerações e benefícios e outros aspectos que prejudicam a justiça e a distribuição de renda.

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

Diretriz 7: Incluir no planejamento geral das atividades de controle a **temática desenvolvimento econômico**, dada a crise econômica corrente e que tende a



VII ENCONTRO NACIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
online
19 E 20 DE NOVEMBRO DE 2020

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 planejamento geral das atividades de controle a **temática ambiental**, dada a emergência global e nacional resultante dos problemas relacionados à proteção do meio ambiente e catástrofes ambientais, bem como identificar e divulgar boas práticas na área.

Diretriz 9: Incluir no 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 a necessidade de volta às aulas presenciais no momento oportuno, com a devida segurança sanitária; (ii) pelo cumprimento das metas dos planos nacional, estaduais e municipais de educação; e (iii) pelo 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 aos recursos públicos direcionados para as ações de combate à pandemia, levando em consideração a emergência e a excepcionalidade por ela impostas (o que inclui aqueles destinados à saúde, à educação, à ciência e tecnologia, compra das futuras vacinas, entre outros pontos).

Diretriz 11: Observar o **devido processo legal** quando houver 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 e uniformizar a 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 houver 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 nos relatórios das suas 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 exijam a atuação das três esferas da Federação e envolvam 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 tornar a instituição apta 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 as 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 da noite de ontem, no qual um homem negro de 40 anos foi assassinado por seguranças de 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.



VII ENCONTRO NACIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
online
19 E 20 DE NOVEMBRO DE 2020

Brasília, 20 de novembro de 2020.

Dia Nacional da Consciência Negra

325 anos do assassinato de Zumbi dos Palmares

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