

CARTA 40 ANOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

TRIBUNAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE RONDÔNIA



40 Anos

1983 - 2023

A história vai paulatinamente sendo escrita e haverá de registrar que nesta data nós, representantes do Sistema Nacional de Controle Externo, Tribunais de Contas, nos reunimos para **celebrar** a trajetória de 40 anos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e do Ministério Público de Contas também rondoniense; **reconhecer** que o percurso trilhado revela a exata compreensão e o cumprimento de suas missões republicanas de forma tão genuína quanto paradigmática, assim testemunhado pelas demais unidades da federação; e estimar-lhes a perenidade do bom ânimo na virtude, aquela tão fortemente preconizada por Rui Barbosa.

Para além disso, o momento revela-se oportuno, sobretudo, para apreendermos os desafios do tempo presente e reforçarmos o compromisso incondicional com o Estado Democrático de Direito; com os princípios balizadores da República; e com a consecução da nossa função social e constitucional, que é, em última análise e indubitavelmente, garantidora da efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

CONTEXTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL

Problemas públicos relevantes e a necessidade de modernização da gestão pública para enfrentamento estratégico dos problemas mais críticos.

"A finalidade é elemento constitutivo do Estado, por uma razão óbvia: as pessoas apenas se integram numa ordem e vivem sob um poder, em função de um fim a atingir, motivo pelo qual o Estado deve ter uma finalidade que justifique a sua existência."

Dalmo de Abreu Dallari

Pode-se dizer que, na essência, o Estado de Direito tem como um dos seus propósitos substantivos o atendimento das necessidades da população.

Mas o que dizer da histórica dificuldade do Estado em materializar muitos dos anseios da sociedade, como no caso das pessoas sem acesso aos bens e serviços mínimos de educação, saúde, moradia, água tratada e segurança? Por que o Poder Público não tem sido capaz de cumprir plenamente o seu papel em relação aos direitos fundamentais?

O país, pelo sexto ano consecutivo, de acordo com o estudo realizado em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), apresenta o pior retorno à população nas áreas de saúde, educação e segurança, quando comparado aos 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do mundo¹.

¹<https://ibpt.com.br/noticia/2595/CNPL-Brasil-e-o-Pais-que-proporciona-pior-retorno-em-servicos-publicos-a-sociedade>

Mesmo apresentando sucessivos recordes de receita (em 2017 a arrecadação atingiu R\$ 2,17 trilhões), os serviços públicos oferecidos são de baixa qualidade e condições de desempenho e competitividade insatisfatórias em todos os setores econômicos e sociais, inclusive quando comparado com países ainda em desenvolvimento².

Na última revisão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em março de 2017, o país se encontra na 79ª posição (0,754), o que demonstra, de maneira geral, haver baixa qualidade de vida – considerando que o indicador compõe-se das três dimensões básicas de desenvolvimento humano: educação, saúde e renda³.

Ainda, os níveis de elevação dos gastos não são proporcionais aos resultados entregues. Gasta-se, por exemplo, cada vez mais em educação pública, e as médias de desempenho escolar pouco se alteram⁴.

A má gestão, evidenciada pelos indicadores, resulta em serviços públicos de baixa qualidade e não permite o desenvolvimento de condições essenciais para o progresso, de forma a assegurar, de maneira geral, qualidade de vida e, principalmente, perspectiva de futuro à sociedade.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O que as dificuldades prestacionais do Estado falam sobre os Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas são atores importantes para a concretização das políticas governamentais, detendo papel de órgão central da *accountability* pública.

Aos Tribunais de Contas compete apreciar as contas dos governantes (art. 71, I, CF/88) e gestores públicos (art. 71, II, CF/88). Neste âmbito, respeitando o direito do cidadão a ter acesso à transparência pública, respaldado pela Lei 12.527, de 2011, é possível citar o Projeto Nacional de Transparência Pública (PNPT)⁵ realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), com o apoio do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios

² Em 2015 a arrecadação tributária bruta foi de R\$ 1,92 trilhões e, em 2016, de R\$ 2,02 trilhões. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-adianeiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>

³ <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>

⁴ Em recente artigo publicado no Estadão, Laura Muller Machado, professora no INSPER, apresentou dados para demonstrar que o investimento público no Ensino Médio subiu de R\$ 1.810, em 2005, para R\$ 8.003, em 2019, mas os níveis de aprendizado não aumentaram de forma proporcional. A proficiência em matemática, por exemplo, saiu de 261 pontos na escala SAEB para apenas 269, quando o nível adequado seria de 350 pontos. Fonte: MACHADO, Laura. Investimento público no ensino quadruplica, mas aprendizado cai. Estadão, São Paulo, 06 de maio de 2023.

⁵ <https://atrimon.org.br/tag/pntp/>

(Abracom), do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT).

Mas, para além disso, implícito à atribuição de avaliar a legitimidade e explícito enquanto competência conferida pela Constituição de 1988, aos Tribunais de Contas cabe também a atribuição de analisar, sob o aspecto operacional (art. 70 da CF), as ações dos agentes públicos. Essa competência, na prática, assegura aos Tribunais de Contas a atribuição de avaliar a qualidade dos processos da gestão pública, podendo verificar falha e sugerir melhorias em todo o ciclo de política pública.

E é nessa competência que reside uma das grandes contribuições dos Tribunais de Contas, no sentido de concorrer para o aperfeiçoamento da administração pública e da governança, com a possibilidade de avaliar todo o ciclo da gestão, compreendendo fases como orçamento, diagnóstico, elaboração e avaliação de resultados. A propósito, cabe referir a recente inovação trazida pela Emenda Constitucional (art. 37) nº 109, de 2021: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Vale destacar, no modelo constitucional vigente, a importância do Ministério Público de Contas - MPC, com sua atuação proativa e na defesa da juridicidade.

Os Tribunais de Contas e suas funções

Para muito além das funções fiscalizadora, judicante, consultiva, sancionadora, normativa, pedagógica e reintegradora, aos Tribunais de Contas também cabem outras, essenciais para a indução de aperfeiçoamentos relevantes nas operações da gestão pública que levem a melhores resultados e à consecução dos direitos sociais garantidos na Constituição de 1988.

É necessário reafirmar, ainda, as funções indutora, colaborativa, educadora e articuladora para que a atuação do sistema de controle provoque aprimoramentos na gestão e gere impacto nos resultados das políticas públicas.

Por ser ao fim o que se busca por meio das funções articuladora, colaborativa e educadora, é o meio pelo qual os Tribunais de Contas fornecem elementos técnicos que provocam os gestores a tomarem decisões que aprimorem a gestão pública com foco em resultados, seja fornecendo informações de qualidade, *benchmarks* ou boas práticas recomendadas pela literatura acadêmica, pesquisadores, especialistas ou gestores de referência.

Para provocar a tomada de decisão com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, os Tribunais de Contas devem lançar mão dos recursos oferecidos pela ciência de dados e pela tecnologia, além de estratégias de articulação interinstitucional que assegurem ao gestor conhecer as boas práticas recomendadas e decidir, a partir de amplo diálogo em torno de

uma agenda especializada, qual utilizar para gerar os resultados esperados na política em análise.

Essa articulação interinstitucional pensada para resolver problemas públicos complexos de forma colaborativa é essencial por inúmeras razões.

A primeira, porque se cria a agenda política e, com isso, um efeito prático importante: prevalência. O problema colocado na mesa de discussão passa a ser prioridade para os atores, na medida em que assumem compromissos em conjunto e passam a trabalhar em sintonia para solução das causas postas em evidência, compartilhando responsabilidades.

Segundo, os encaminhamentos feitos em conjunto, de forma interinstitucional, geram segurança técnica e jurídica aos gestores, tanto porque as decisões acabam sendo tomadas com base em evidências fornecidas pelos especialistas que auxiliam nas discussões, quanto porque os encaminhamentos das discussões são referendados pelos principais agentes de controle (Ministério Público e os Tribunais de Contas).

Além disso, também compete aos Tribunais de Contas adotar estratégias de colaboração para apoiar a tomada de decisão dos gestores. Com foco no aprimoramento e alcance dos resultados necessários nas políticas públicas.

Nesse aspecto, importantes medidas podem ser adotadas, a começar pelo diagnóstico dos problemas, por meio de levantamentos ou por iniciativas voltadas para tratamento de dados e geração de informações gerenciais que auxiliem a tomada de decisão do gestor público. Esse aspecto merece destaque porque a compreensão aprofundada dos problemas confere aos gestores clareza sobre os fins a serem alcançados e, portanto, capacidade para motivar as suas decisões políticas e de alocação orçamentária.

Além disso, os Tribunais de Contas podem adotar, por meio de acompanhamentos sistemáticos da gestão, estratégias de verificação constante da implementação das boas práticas e dos resultados das políticas públicas. Isso pode ser traduzido por ações de verificação periódica dos resultados com base em sistemas ou painéis gerenciais, por inspeções e monitoramentos da gestão para verificação do cumprimento das ações recomendadas, ou mesmo, reuniões técnicas periódicas com ajuda de especialistas para apoiar os gestores em suas decisões.

Dialogando com o que aqui se refere, pode-se mencionar ainda o tema da resolução consensual das controvérsias em análise no âmbito dos órgãos de controle. É o caso, por exemplo, dos termos de ajustamento de gestão e das mesas técnicas. Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou importante referencial, consubstanciado na Nota Recomendatória nº 02/2022⁶.

Por fim, dentro da caixa de ferramentas dos Tribunais de Contas, existem importantes estratégias da função educadora que precisam ser adotadas para impulsionar o

⁶ <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>.

aperfeiçoamento da gestão pública e alavancar os resultados. Uma delas é a criação de uma agenda de formação permanente de profissionalização dos gestores públicos, em especial, dos “burocratas de nível de rua”⁷.

Detalhe importante: as ações continuadas de formação precisam estar focadas no público-alvo determinante para os resultados das políticas públicas. E isso exige alinhamento das ações da escola de governo com os problemas públicos priorizados, para que as estratégias pedagógicas sejam adequadamente focalizadas, acima de tudo, naqueles que estão na ponta da cadeia de implementação da política.

A partir dessas funções, os Tribunais de Contas se credenciam como instituições de impacto, com grande potencial de induzir mudanças relevantes na gestão pública, ocupando um espaço importante dentro da estrutura do Estado, não apenas como órgão de promoção de informações de qualidade da Administração Pública para a sociedade, mas como Entidade que “contribui para o debate sobre as melhorias do setor público” e como “fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público”, conforme preconizado pelo Princípio 7 das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 12.

Nesse contexto, cabe mencionar a importância do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), o qual tem contribuído de forma substantiva para o aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas brasileiros, tanto na sua dimensão administrativa/organizacional quanto no exercício das suas principais funções, sobretudo a controladora. O projeto é coordenado pela Atricon, em parceria com todas as Cortes de Contas do país⁸.

COMPROMISSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA ATUAR COM FOCO EM GARANTIR RESULTADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inúmeros são os problemas. E os Tribunais de Contas têm legitimidade para assumir papel de destaque no processo de aprimoramento da gestão pública. Para isso, alguns pontos precisam ser considerados:

Primeiro: as recomendações de boas práticas para induzir mudanças no desenho e no modo de operação das soluções precisam ser pautadas em um longo processo de coleta, sistematização e análise de evidências.

A capacidade dos Tribunais de Contas de promoverem melhorias que impactem nos resultados das políticas públicas está diretamente relacionada à faculdade de fiscalizar as operações do setor público e de induzir os responsáveis pela governança e gestão pública a cumprirem suas responsabilidades por meio de recomendações e medidas corretivas (ISSAI

⁷ A expressão faz referência aos servidores que atuam na ponta de uma política pública, diretamente com a população.

⁸ Mais informações em: <https://atrimon.org.br/mmd-tc/>.

12, p. 4), definidas com base em avaliações técnicas realizadas a partir de dados e “evidências suficientes e apropriadas” (ISSAI 100, p. 7).

Portanto, estratégias de coleta, tratamento e análise de dados, fornecendo informações de qualidade de forma aberta e promovendo diálogos públicos entre os *stakeholders*, são estratégias que devem ser utilizadas pelos Tribunais de Contas para induzir melhorias nas políticas públicas e gerar valor à sociedade.

Para isso, revela-se igualmente necessária a adoção de uma processualística que, a par de assegurar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, viabilize uma prestação jurisdicional de contas com celeridade e efetividade.

Segundo: as mudanças precisam focalizar resultados; para isso, criar um ambiente seguro de deliberações técnicas, que dialogue sobre desafios relevantes da gestão e forneça aos tomadores de decisão alternativas viáveis para solução dos problemas priorizados, é essencial.

Os Tribunais de Contas devem “desempenhar o importante papel de aperfeiçoamento da administração pública, enfatizando os princípios da *accountability*, governança e desempenho” (ISSAI 20) e “ajudar a criar condições apropriadas para que os gestores públicos desempenhem suas atribuições de modo efetivo” (ISSAI 100, p. 10). E, para contribuir com a boa governança, os Tribunais de Contas devem “proporcionar conhecimento e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos” (ISSAI 10, p. 7).

Uma medida importante para isso é a criação de agendas públicas relevantes a partir de evidências. A criação e a disponibilização de painéis gerenciais com indicadores-chave de resultado de políticas públicas, associadas a análises qualificadas de especialistas em ambientes que propiciem a compreensão sobre a dimensão dos problemas, suas causas e alternativas viáveis de solução, são estratégias fundamentais que precisam ser utilizadas pelos Tribunais de Contas.

Terceiro: aos Tribunais de Contas cabe avaliar a qualidade das políticas públicas e a alocação dos recursos orçamentários, a fim de verificar a qualidade do ciclo das políticas públicas e a consistência das leis orçamentárias para assegurar recursos às ações imprescindíveis ao alcance dos resultados previstos nos planos.

O ciclo orçamentário precisa ser contrastado com o ciclo da política pública desenhada para verificar se de fato a alocação de recursos financeiros sinaliza conformidade com os resultados previstos, cabendo aos Tribunais de Contas questionar a legitimidade da alocação orçamentária nos casos em que verificar inconsistências.

Em que medida a alocação orçamentária está garantindo recursos para a execução das ações que entregam de fato os produtos que levam aos resultados previstos nos planos?

Quarto: Os Tribunais de Contas e a indução de melhorias na gestão governamental.

Para induzir melhorias na gestão e governança pública que agreguem valor à sociedade, os Tribunais de Contas devem desenvolver capacidades para produzir orientações técnicas que provoquem mudanças relevantes (ISSAI 12 - Princípio 12).

Nesse aspecto, é condição indispensável que os auditores de controle externo sejam constantemente preparados de forma focada nos problemas públicos priorizados e apoiados por especialistas que ajudem na tomada de decisões estratégicas, no planejamento das fiscalizações e na avaliação das informações obtidas nos processos de controle externo.

Isso envolve não apenas capacitação em técnicas de fiscalização, mas, principalmente, nas políticas públicas priorizadas. É fundamental que os agentes de controle sejam especializados nos objetos de auditoria para que compreendam as causas do baixo desempenho das políticas e direcionem as análises aos principais determinantes para alavancar os resultados.

Intrínseca a essa capacidade de avaliar a fundo as políticas públicas, está a análise de dados e produção de informações relevantes para direcionar a agenda política aos principais problemas a serem enfrentados. Cientes disso, os Tribunais de Contas devem investir no aprimoramento dos auditores de controle externo e dos agentes públicos responsáveis pela implementação das melhores práticas de gestão para alavancar os resultados.

Quinto: o conhecimento produzido pelos Tribunais de Contas é útil se compartilhado sistemicamente, em um ambiente democrático de diálogo e cooperação que convença os gestores sobre a importância política e a viabilidade de implementação das recomendações.

É também importante que os Tribunais de Contas promovam a aprendizagem e o intercâmbio de conhecimento (ISSAI 12 - Princípio 7) para que os gestores adotem as melhores práticas de gestão de forma eficiente e eficaz (ISSAI 12 - Princípio 3).

Formações continuadas de aperfeiçoamento e especialização dos gestores de forma adequada na realização de gestão das políticas públicas, bem como reuniões técnicas de planejamento, acompanhamento e avaliação dos indicadores de resultado, são estratégias de aprimoramento para induzir resultados.

Por tudo isso, os Tribunais de Contas reforçam seu compromisso com a sociedade, no sentido de aprimorar a governança e a gestão públicas, objetivando dar plena efetividade aos direitos e garantias fundamentais contempladas na Constituição brasileira.

Diretrizes

- 1) Definir um horizonte temporal adequado e suficiente, no planejamento estratégico, de maneira que as iniciativas de controle possam ter capacidade de provocar mudanças relevantes na resolução de problemas sociais crônicos;
- 2) Definir lideranças que patrocinem as estratégias definidas para garantir as condições necessárias ao adequado desempenho das equipes responsáveis pelas avaliações das políticas públicas;
- 3) Dimensionar a força de trabalho e a alocação de recursos organizacionais para que a função de avaliação qualitativa das políticas públicas possa ser adequadamente desempenhada com foco em atuar sobre os determinantes mais relevantes para alcance dos resultados;
- 4) Dedicar equipes permanentes de auditores de controle externo e outros profissionais de controle externo para a avaliação continuada de políticas públicas setoriais;
- 5) Garantir as condições organizacionais necessárias para que as equipes de auditores de controle externo e demais profissionais de controle externo responsáveis tornem-se especialistas em políticas públicas setoriais;
- 6) Criar mecanismos de mudanças na cultura organizacional para formar e renovar lideranças, dentro das equipes de auditores de controle externo comprometidas com os resultados das políticas públicas e que desenvolvam a mentalidade de resolver problemas complexos;
- 7) Investir em sistemas de informação que forneçam informações de qualidade, a fim de subsidiar a tomada de decisão institucional, para estabelecer as prioridades estratégicas, apoiar o planejamento das fiscalizações e, ainda, apoiar os gestores públicos no acompanhamento das políticas públicas;
- 8) Promover mesas de debate interinstitucionais e intersetoriais sobre avaliação de políticas públicas entre os Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas, a fim de assegurar uma visão abrangente e integrada de todo o processo decisório.

Porto Velho, 26 de maio de 2023.

PAULO CURI NETO

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO

CEZAR MIOLA

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON

EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB

LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Presidente do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC

JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO

Presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM

MARCOS BEMQUERER COSTA

Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos do Brasil –
AUDICON

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON

HENRIQUE PANDIM

Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas - CNPGC