

CARTA DE FORTALEZA

“Desafios da governança, das responsabilidades fiscal e social e da sustentabilidade na era digital”

1. A Constituição de 1988 marcou uma nova fase na **democracia brasileira**, promovendo maior participação política, fortalecendo as instituições e garantindo direitos fundamentais. Recentemente, a resistência da sociedade e a coesão política fizeram frente aos eventos de 8 de janeiro de 2023. O papel firme do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e a não adesão das Forças Armadas foram cruciais nesse enfrentamento.
2. Na era digital, os desafios de **governança, responsabilidade fiscal e social, e sustentabilidade** exigem abordagens inovadoras. A adaptação constante às novas tecnologias, transparência e responsabilidade no uso de ferramentas como *big data* e inteligência artificial são essenciais.
3. Paralelamente, as **responsabilidades fiscal e social** nunca foram tão fundamentais. Uma gestão fiscal prudente é essencial para garantir a sustentabilidade econômica do país a médio e longo prazos. Isso significa não apenas gerenciar a dívida pública e implementar políticas fiscais sustentáveis, mas também garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e equitativa. Ao mesmo tempo, a responsabilidade social do governo implica promover equidade e inclusão, com políticas que visem reduzir a desigualdade e melhorar o acesso a serviços essenciais, assegurando que os benefícios do crescimento econômico sejam compartilhados por toda a sociedade.
4. A **sustentabilidade** é outro pilar dessa discussão. Esse aspecto envolve a adoção de práticas que não apenas preservem os recursos naturais, mas também minimizem os impactos ambientais. O alinhamento com a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é fundamental, em busca de soluções que equilibrem as necessidades sociais, econômicas e ambientais.
5. A implementação efetiva dessas práticas enfrenta desafios, especialmente em um país diversificado como o Brasil. A capacitação, criação de **mecanismos de accountability** e o papel crucial dos Tribunais de Contas são fundamentais para superar obstáculos. A atuação desses órgãos, portanto, é essencial para a manutenção da integridade dos processos de governança e para a efetiva implementação de políticas públicas sustentáveis no Brasil.
6. A era digital também oferece oportunidades para **inovação em governança**, melhorando a eficiência dos serviços públicos, promovendo maior engajamento

cidadão. O III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas refletiu sobre um novo formato de atuação desses entes na era digital, buscando uma governança avançada, responsável, justa e sustentável, com mais engajamento da sociedade. Atingir esse equilíbrio requer um comprometimento contínuo com a inovação e um diálogo aberto e participativo entre todos os setores da sociedade.

7. Para uma boa governança, a **transparência** é um elemento fundamental, tendo em vista seu papel de alicerce para a confiança e a credibilidade de qualquer gestão, seja ela pública ou privada. Ela permite que as ações, decisões e políticas sejam vistas e compreendidas claramente por todas as partes interessadas, facilitando o controle social e a prestação de contas. A transparência também desempenha um papel importante na prevenção de fraudes e corrupção, assegurando que recursos e poderes sejam utilizados de maneira responsável e alinhada com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

8. Nessa conjuntura, os Tribunais de Contas do Brasil reconhecem a importância da continuidade do **Programa Nacional de Transparência**, lançado pela Atricon no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas (Rio de Janeiro, 2022), com o objetivo de mapear e estimular a ampla divulgação de informações públicas pelos Poderes e órgãos governamentais. Para esse fim, o programa incluiu a disponibilização de um grande portal de transparência nacional, a partir do qual qualquer cidadão pode obter, em uma única plataforma, e de forma didática e acessível, informações de interesse coletivo.

9. Na mesma linha, foi destacado que a compreensão de relatórios de auditoria, pareceres, decisões, atos administrativos e comunicações em geral é fundamental para que o cidadão entenda a essencialidade do serviço prestado pelo Poder Público, contribuindo para a garantia de legitimidade e o exercício do controle social. O alcance desse objetivo pode ser atingido com a adoção da **linguagem simples**, que também facilita o acesso da sociedade aos serviços públicos, tornando-os mais efetivos. Com o objetivo de estimular essa prática, a Atricon editou a Nota Recomendatória nº 4/2023, com orientações voltadas aos Tribunais de Contas brasileiros no sentido de que adotem a linguagem simples e o direito visual, com o uso de elementos que facilitem a compreensão da informação. Ressalte-se que esse é um dos casos de uso em que as ferramentas de Inteligência Artificial podem ser úteis, mediante a “tradução” automática de textos oficiais.

10. A ampliação da transparência nos portais públicos representa um importante instrumento no combate à desinformação. O combate às **fake news**, assim, é crucial, exigindo promoção da alfabetização midiática e fortalecimento dos mecanismos de verificação de fatos, assegurando que a verdade prevaleça.

11. Em relação aos **conflitos globais**, potencializados pelos efeitos negativos das **fake news**, a diplomacia e o diálogo construtivo são fundamentais para promover a

paz mundial. Reafirmamos nosso compromisso com os esforços internacionais para a resolução pacífica de disputas e a manutenção da estabilidade global, reconhecendo que a paz duradoura é alcançada não apenas através de acordos, mas também pelo entendimento e respeito mútuos entre as nações.

12. O **respeito à diversidade, à igualdade de gênero, o combate ao racismo e à discriminação quanto à orientação sexual** são questões fundamentais que devem estar albergadas na atuação dos Tribunais de Contas. Conforme já afirmado na Carta do Rio de Janeiro, mediante a análise e auditoria das políticas públicas, os Tribunais de Contas são fundamentais para garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa e diversificada. Essa atuação vai além da fiscalização financeira, influenciando positivamente a construção de uma sociedade mais justa, tolerante e que respeite as diversidades contidas no seu interior.

13. Em um período ainda considerado de pós-pandemia, marcado por necessidades de recuperação econômica e potenciais mudanças nas políticas governamentais, os Tribunais de Contas atuam como baluartes na manutenção da **disciplina fiscal, na prevenção de desperdícios e na promoção da transparência na aplicação dos recursos públicos**. Essa atuação é essencial para garantir que as medidas de recuperação e os programas implementados pelos governos sejam não apenas eficazes, mas também justos e equitativos, contribuindo para um crescimento econômico sustentável e para a estabilidade fiscal no longo prazo.

14. A construção de um cenário fiscal sólido exige que as contas públicas apresentem estabilidade entre receitas e despesas. A recente publicação do novo **Arcabouço Fiscal** (Lei Complementar 200/2023), aprovado no Congresso Nacional, unificando setores diversos da política, teve como norte a busca da estabilidade e da previsibilidade das contas públicas, com continuidade de limitação para os gastos públicos.

15. Em um país como o nosso, marcado por profundas **desigualdades socioeconômicas**, falar de responsabilidade fiscal pressupõe colocar no mesmo patamar a responsabilidade social. O ajuste das contas públicas não pode ser suportado com o sacrifício apenas dos mais pobres; há uma dívida social do estado brasileiro que não pode ser desconsiderada.

16. Assim, a **sustentabilidade fiscal**, deve ter como diretriz não apenas a estabilidade das contas públicas, mas também o crescimento sustentável da economia com equidade e justiça social

17. Nesse sentido, a Atricon e as entidades do sistema de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros têm o dever de zelar pela boa aplicação dos

recursos públicos, reforçando e desenvolvendo instrumentos que contribuam para a **eficiência da gestão** dos gastos públicos.

18. A aplicação do orçamento público pressupõe escolhas políticas. É na alocação racional dos recursos que o administrador público busca equilibrar as receitas, os gastos com a máquina pública e a responsabilidade social. Nesse cenário, cabe aos Tribunais de Contas um papel relevante para, sem prejuízo do necessário equilíbrio fiscal, atuar como **guardião da boa aplicação dos recursos públicos** para o bem comum, que é a finalidade do Estado.

19. Ainda sobre o aprimoramento do processo orçamentário brasileiro, os Tribunais de Contas terão um papel fundamental nas discussões da proposta da **nova lei de finanças públicas**, em substituição à lei 4.320/64, a ser apresentada pelo Governo Federal, na defesa da modernização e qualificação do orçamento público transformando-o em verdadeiro instrumento de planejamento e de transformação social;

20. Também foi importante refletir sobre a **Reforma Tributária**. Nosso atual sistema de arrecadação tem sido objeto de críticas ao longo das últimas décadas. Sua complexidade, contradições e regressividade alimentam a injustiça fiscal e provocam um desequilíbrio nas relações federativas.

21. A **reforma tributária**, em debate no Congresso Nacional, parte do pressuposto de que a simplificação e a unificação tributária são fundamentais para superar o cenário de guerra fiscal, instalado entre os entes federativos, e assegurar maior equidade na tributação de pessoas físicas e jurídicas.

22. Os Tribunais de Contas defenderam uma reforma tributária que contemplasse **justiça fiscal, com progressividade e simplificação**. Nesse sentido, no último ano, foram encaminhadas sugestões ao Parlamento, consolidadas em estudo focado na estrutura, no funcionamento e na fiscalização do Conselho Federativo previsto no artigo 156-B, além do cálculo do Imposto Sobre Bens e Serviços (156-A), ambos da Constituição. As proposições foram, ao menos em parte, acolhidas.

23. As Cortes de Contas, inclusive, podem contribuir com o crescimento da receita pública, sem ampliar a tributação, por meio de **auditorias na dívida** ativa dos entes federativos. A propósito, é necessário que os Tribunais de Contas do país adotem medidas que contribuam para a máxima efetividade da cobrança da dívida ativa por parte dos entes da Administração Pública, sobretudo através de mecanismos alternativos à judicialização, como o protesto extrajudicial, prestigiando a celeridade, a efetividade e a economicidade dos processos e dos seus resultados.

24. Além disso, os Tribunais de Contas devem, por meio de avaliações periódicas, examinar a efetividade e o custo benefício dos **incentivos fiscais**, emitindo, quando for o caso, recomendações específicas sobre esse ponto nos pareceres prévios das contas dos chefes do poder executivo.

25. Nesse contexto adverso, destaca-se a necessidade de fortalecer a **atuação preventiva** dos Tribunais de Contas. A eficácia limitada do controle repressivo, tipicamente de natureza posterior, realizado após o esgotamento dos efeitos do ato administrativo, ressalta a importância do controle preventivo. O Controle Externo deve agir antes do desperdício de recursos públicos, reforçando tanto a modalidade prévia de controle quanto a concomitante

26. O interesse público muitas vezes requer a consideração de variáveis ao examinar a regularidade do ato administrativo, especialmente em contextos complexos, como nas análises das contratações públicas com significativo impacto social. Assim, a atuação de **natureza dialógica e preventiva** das Cortes de Contas é determinante para assegurar a aplicação efetiva dos recursos públicos. A utilização de Medidas Cautelares e de mecanismos de solução consensual de conflitos, a exemplo de Mesas Técnicas e Termos de Ajustes de Gestão, fortalecidas por auditorias que possam aferir o resultado das políticas públicas, como as Auditorias Operacionais e Transversais, são fundamentais nesse cenário.

27. A edição da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, estabeleceu que as decisões que avaliam a regularidade de conduta ou a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, devem considerar as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público; nesse aspecto, os Tribunais de Contas também devem reforçar sua atuação na busca da concretização do interesse público, sempre que possível por meio da consensualidade, com vistas a atingir a finalidade do estado – o desenvolvimento integral da personalidade humana. Nesse sentido, ganham relevância organismos como os **Observatórios de Políticas Públicas**, que têm por finalidade ampliar o acesso à informação sobre a gestão, democratizando os processos de elaboração e controle social das políticas públicas; para esse fim, eles funcionam como articuladores de dados e informações, além de repositório de indicadores de desempenho para orientar a ação da Administração Pública, ao divulgarem ideias e sugestões para o fortalecimento da transparência da gestão dos tribunais e do poder público, em sua inteireza.

28. Reforçamos, assim, que na atualidade os Tribunais de Contas devem ter como premissa a busca pela **efetividade de sua atuação**, o que implica fortalecer os instrumentos de controle preventivo, reforçar a consensualidade e a atuação em parceria com o poder público e as demais instituições de controle.

29. Em relação ao tema da **educação**, foi destacada a importância das políticas de busca ativa, as quais devem não só identificar as crianças e adolescentes fora da sala de aula, como devem incentivar que estes alunos efetivamente se matriculem e permaneçam em sua jornada escolar. Nessa linha, cabe aos Tribunais de Contas, além de cobrar a implementação dessa abordagem, incentivar o uso pelos entes jurisdicionados da plataforma da Unicef como medida metodológica de uniformização das políticas, da difusão de boas práticas, facilitação da integração, da soma de esforços para o sucesso da busca ativa.

30. Por fim, cabe reafirmar a importância do **Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**, projeto de autoavaliação que integra o programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), direcionado ao aperfeiçoamento permanente desses órgãos e à consequente melhoria dos serviços públicos de controle externo prestados à sociedade. Conforme vem se pontuando, a aplicação desse modelo proporciona aprimoramentos e maior padronização e segurança na atuação dos Tribunais de Contas, o que se reverte em benefício dos cidadãos brasileiros.

31. Em conclusão, este Congresso reiterou a importância crítica dos Tribunais de Contas no cenário atual, destacando **seu papel essencial na garantia de uma governança responsável, transparente e eficiente**. As discussões aqui realizadas lançam luz sobre os desafios e oportunidades enfrentados pelos órgãos de controle no contexto atual, enfatizando a necessidade de adaptação contínua às mudanças econômicas e sociais.

Com base, nessas considerações iniciais, as entidades signatárias deste documento **MANIFESTAM-SE POR:**

a) Fortalecer o controle externo de natureza preventiva, como forma de chegar antes do desperdício dos recursos públicos, ampliar os instrumentos de solução consensual de conflitos, por meio de uma atuação dialógica, guiada essencialmente por um viés prospectivo, de forma a antecipar e evitar ou corrigir a prática de inconformidades;

b) Auxiliar no processo de mudança cultural e de internalização das novas tecnologias, em especial da inteligência artificial, nos processos de fiscalização da Administração Pública e de orientação dos gestores, com o objetivo de ampliar a eficiência dos serviços públicos, melhorar a coleta e análise de dados para o desenvolvimento e implantação de políticas baseadas em evidências, fomentando, ainda, um maior engajamento do cidadão;

c) Contribuir, no campo da regulamentação, da recomendação e da fiscalização, para a construção e a implementação de referenciais éticos na utilização da

inteligência artificial, buscando sobretudo a combater sua utilização na disseminação de desinformações;

d) Enfatizar a necessidade de auditar e certificar os algoritmos embarcados nas soluções de inteligência artificial utilizadas pelas entidades fiscalizadas;

e) Promover e incentivar o diálogo com os poderes públicos e a sociedade na busca de soluções para o aprimoramento da gestão, preservando a harmonia e o entendimento sobre os pontos de vista distintos entre as partes;

f) Reafirmar o mês de novembro como aquele dedicado à transparência no âmbito do Sistema Tribunais de Contas do Brasil, com a realização anual de atividades voltadas ao fomento do acesso à informação, incluindo o mapeamento do nível de transparência da administração pública no Brasil;

g) Incentivar as políticas de busca ativa, utilizando estratégias como, emissão de alerta aos jurisdicionados, orientações técnicas, recomendações e acompanhamentos periódicos, bem como estimular o uso pelos entes jurisdicionados da plataforma da Unicef como medida metodológica de uniformização das políticas, da difusão de boas práticas, facilitação da integração, da somação de esforços para o sucesso da busca ativa;

h) Contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário e zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, reforçando e desenvolvendo instrumentos que contribuam para a eficiência da gestão dos gastos públicos;

i) Manter, entre os principais enfoques das ações de fiscalização, a análise qualitativa da aplicação dos recursos públicos, com o objetivo de avaliar, de forma criteriosa, os resultados e impactos dos programas governamentais e políticas públicas na melhoria concreta da qualidade de vida da população;

j) Adotar medidas que contribuam para a máxima efetividade da cobrança da dívida ativa por parte dos entes da Administração Pública, sobretudo através de mecanismos alternativos à judicialização, como o protesto extrajudicial, prestigiando a celeridade, a efetividade e a economicidade dos processos e dos seus resultados;

k) Implementar iniciativas coordenadas para o fortalecimento de capacidades, intercâmbio de informações e colaboração técnico-científica nas atividades de controle, com foco especial nas políticas públicas educacionais, o que inclui ênfase na educação na primeira infância e alfabetização, além da promoção do desenvolvimento sustentável e preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

- l) Continuar contribuindo para a conciliação entre a gestão fiscal responsável e a responsabilidade social, assegurando a sustentabilidade do endividamento público e com um enfoque prioritário na inclusão social e no combate às desigualdades;
- m) Dar continuidade às atividades coordenadas de capacitação, compartilhamento de dados e intercâmbio e cooperação técnico-científica nas atividades de controle de conformidade e operacional, priorizando a tutela do desenvolvimento sustentável e da promoção de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado;
- n) Promover o debate e aprimorar as suas estruturas organizacionais, liderando pelo exemplo, e atuar na fiscalização da efetividade de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e ao combate ao racismo estrutural;
- o) Permanecer acompanhando e fiscalizando as renúncias de receitas (gasto tributário), como forma de evitar excessos, garantir o equilíbrio fiscal e permitir que os administradores públicos disponham de recursos para implementar os respectivos planos e programas de governo;
- p) Continuar a buscar o constante aperfeiçoamento dos sistemas de informação, especialmente aqueles voltados à fiscalização e ao controle e, sempre que possível, compartilhar as soluções tecnológicas junto aos órgãos que compõem o Sistema e as instituições jurisdicionadas
- q) Envidar esforços para o reconhecimento da envergadura constitucional de sua existência e, em decorrência, empenhar-se com a Agenda Política das entidades do Sistema de Controle Externo, notadamente a ATRICON, a ABRACOM, a AUDICON, o IRB e o CNPTC, para a aprovação da Emenda Constitucional nº 39/2022, resultante da renumeração da Emenda Constitucional nº 2/2017, já aprovada em dois turnos pelo Senado Federal no dia 7 de dezembro de 2022, em cujo objeto figura a declaração da essencialidade dos Tribunais de Contas para o Sistema de Controle Externo, e a consequente vedação da sua extinção.¹

Fortaleza, 1º de dezembro de 2023.

Cezar Miola
Presidente da Associação dos Membros
dos Tribunais de Contas do Brasil

Edilberto Carlos Pontes Lima
Presidente do Instituto Rui Barbosa

¹ Extraído da Carta de Belém (Encontro Nacional dos Tribunais de Contas dos Municípios e de Municípios: “Cooperação e Parcerias, Fortalecendo o Sistema de Controle Externo”).



Luiz Antonio Guaraná
Conselho Nacional de Presidentes
dos Tribunais de Contas

Marcos Bemquerer Costa
Presidente da Associação Nacional
dos Ministros e Conselheiros
Substitutos dos Tribunais de Contas

Joaquim Alves de Castro Neto
Presidente da Associação Brasileira dos
Tribunais de Contas dos Municípios

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente do Tribunal de Contas
do Estado do Ceará