



Governança pública para o desenvolvimento

Raimundo Carreiro

Ministro do Tribunal de Contas da União

Natural de Benedito Leite (MA), Raimundo Carreiro é ministro do Tribunal de Contas da União desde 2007. Advogado e servidor de carreira do Senado Federal, foi secretário-geral da Mesa daquela Casa. Exerceu também os cargos de secretário da Comissão Representativa do Congresso Nacional e de vice-presidente do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Foi vereador e presidente da Câmara de Vereadores de São Raimundo das Mangabeiras (MA).

1. No exame das contas do governo de 2013, o Sr. priorizou a avaliação das condições da governança pública para o desenvolvimento. Por que a escolha do tema?

A escolha do tema procurou enfatizar a importância do desenvolvimento para o país em uma perspectiva abrangente, combinando padrões perenes de crescimento econômico e melhorias na qualidade de vida das pessoas. Com esse propósito, buscamos analisar no relatório das Contas de Governo diversos temas relacionados ao ideal do desenvolvimento sustentável, incluindo políticas públicas destinadas à educação, proteção social, infraestrutura – destacando energia, telecomunicações e transportes –, pesquisa e inovação, meio ambiente e segurança pública. Além disso, foram examinadas as condições institucionais de órgãos e entidades públicas responsáveis pela entrega de bens e serviços nos padrões demandados pela sociedade. Para todas essas áreas, utilizou-se uma abordagem de auditoria destinada a avaliar as condições de governança pública de forma a direcionar a fiscalização para as questões estruturantes, que representam as causas dos problemas. Assim, buscamos evidenciar não somente os efeitos sentidos pela sociedade, mas apresentar um diagnóstico que alcançasse as raízes desses problemas, contribuindo para criar condições para a solução efetiva pelos governos.

2. Na apresentação do relatório, o Sr. fez uma série de inovações, como a apresentação do parecer prévio do TCU sobre as contas do Presidente da República já no primeiro capítulo. Por que a mudança?

Na verdade, as inovações começaram quando relatei as Contas do Governo de 2009. Em 2013, prosse-

gui, como se vê no Capítulo 1, que apresenta a primeira das inovações incorporadas ao Relatório sobre as Contas do Governo, consubstanciada no próprio parecer prévio. Até então, a opinião deste Tribunal sobre as Contas do Presidente da República era disponibilizada ao final do Relatório. Neste exercício, contudo, o parecer prévio constitui o capítulo inaugural da manifestação do TCU e apresenta uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. São melhorias que visam à convergência do Relatório com os padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3. O relatório registra que houve distorções generalizadas referentes às informações patrimoniais. Mesmo assim, o documento foi aprovado por unanimidade. Por quê?

De fato, há problemas muito relevantes no Balanço Geral da União. Foram feitas várias recomendações ao Governo Federal para que as inconsistências observadas fossem resolvidas. Os principais pontos estão relacionados a passivos ocultos relativos à previdência dos servidores civis e dos militares e às demandas judiciais contra a União. No geral, constatou-se que todas as distorções quantificáveis superam 28% do total de ativos e passivos reais da União. Portanto, é uma situação que afeta de forma significativa as finanças federais. Porém, conforme destacado no relatório, o Ministério da Fazenda, na pessoa do Ministro e do

Secretário-Executivo, comprometeu-se a adotar as medidas necessárias e suficientes para reverter essa situação já nas Contas de 2014. Mesmo assim, foi tomada uma medida preventiva inédita ao alertar o Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações não sejam implementadas.

4. O Sr. destaca também que transações atípicas e mudanças metodológicas cada vez mais complexas têm contribuído para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre o superávit primário. Quais foram as recomendações feitas quanto a esse ponto?

Não há dúvida de que as operações têm sido usadas para demonstrar um resultado primário que não corresponde a um indicador que espelha a realidade das transações. Para corrigir essa assimetria de informação, o Tribunal recomendou a publicação do resultado primário ajustado, que é igual ao resultado primário publicado pela STN subtraídas as receitas, de forma a apresentar um indicador recorrente das contas públicas. Dessa forma, a Secretaria do Tesouro Nacional terá que publicar no relatório denominado “Resultado do Tesouro Nacional” o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício.

5. Das recomendações feitas ao governo quais o Sr. julga mais importantes?

Observamos que, apesar de ter apresentado melhorias, a transparência dos planos orçamentários do governo federal ainda necessita de ajustes que possibilitem uma melhor fiscalização e monitoramento das políticas públicas. Assim, entendo que as principais recomendações têm por objetivo preencher essas lacunas.

Constatou-se, por exemplo, a ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, descumprindo o que dispõe a Constituição Federal. Por isso, recomendamos à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento que incluam essas informações, indispensáveis ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem.

Notamos, também, que houve descumprimento de determinações feitas pelo TCU anteriormente para que fossem registradas, para fins de apreciação das contas prestadas anualmente, as projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de créditos realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional. A ausência dessas informações impossibilita a divulgação dos valores envolvidos, com prejuízo para a transparência de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas. Assim, recomendamos que, no prazo de 90 dias, a Secretaria de Política Econômica e a Secretaria do Tesouro Nacional elaborem e apresentem as projeções anuais para este e os próximos três exercícios, de 2014 a 2017, desses valores. A medida visa igualmente a dar mais transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas.

Verificamos, ainda, a existência de distorções materiais que afas-

tam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015. Para corrigir essas distorções, recomendamos à Controladoria-Geral da União que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da prestação de contas do presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional. E que o Ministério do Planejamento contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA.

Outra constatação foi a falta de transparência sobre a situação atuarial da União. Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciária do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e tome outras providências que permitam a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União.

Também consideramos necessário um aumento da transparência e do planejamento na gestão fiscal, de modo a permitir uma melhor avaliação das contas públicas, em especial no tocante ao superávit primário. Com esse objetivo, recomendamos à Secretaria do Tesouro Nacional que aponte, em item específico, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias.

6. O relatório aponta inconsistências em relação às metas do Programa Minha Casa, Minha Vida, uma vez que os valores informados pelo Ministério das Cidades são inferiores aos apresentados na Prestação de Contas. Isso dificulta uma avaliação precisa do cumprimento das metas fixadas pelo programa?

Sem dúvida alguma. As informações prestadas à sociedade em relação ao que se fez com o dinheiro público devem ser exatas e confiáveis. Não se pode conceber que, dentro do governo, os dados de desempenho de determinado programa diverjam a depender da fonte da informação. A Prestação de Contas do Presidente da República, especialmente, sendo o principal instrumento de comunicação entre governo e sociedade, prevista constitucionalmente, inclusive, deve apresentar, com clareza e de forma objetiva, o resultado da ação governamental. Por isso, foi dado destaque à desejada confiabilidade das informações de desempenho referidas na prestação de contas.

7. No relatório, o Sr. aponta também que as renúncias tributárias estão entre as fragilidades da gestão pública, pois nos últimos anos têm superado algumas rubricas do orçamento como saúde e educação. Que medidas foram recomendadas para corrigir essa distorção?

Os principais problemas relacionados às renúncias de receitas são as fragilidades no controle das políticas públicas por elas financiadas e a ausência de avaliação dos resultados. Esses problemas e o aumento significativo dos valores renunciados ao longo dos anos causam preocupação ao Tribunal de Contas da União, conforme registrou-se no Relatório. Porém, no que tange especificamente ao montante dos recursos, esta Corte não propôs nenhuma medida corretiva por falta de base legal

para propor redução de benefícios tributários. No entanto, ao inserir tais informações no Relatório das Contas do Governo, o Tribunal auxilia não somente o controle exercido pelo Congresso Nacional, como também fomenta o controle social. Além disso, no âmbito do processo TC 018.259/2013-8, de minha relatoria, que trata da isenção de IPI para automóveis e linha branca, destacaram-se as diversas fragilidades identificadas na gestão das políticas públicas relacionadas às renúncias tributárias. Essa análise resultou em recomendações com o objetivo de promover melhorias na gestão dessas políticas, como, por exemplo, a recomendação à Casa Civil da Presidência da República, para que, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, adote providências com vistas ao aperfeiçoamento da avaliação de tais políticas, a fim de verificar se os benefícios tributários contribuem para o alcance dos fins aos quais se destinam, conforme o Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário.

8. O relatório revela também que as desonerações tributárias não têm contribuído para a redução da carga tributária no País. Por que essa contradição?

Inicialmente, cabe ressaltar que as renúncias tributárias não devem ser entendidas como um meio para redução da carga tributária, pois elas beneficiam apenas uma parte dos contribuintes. Isso não atenderia ao princípio da igualdade tributária, constante do inciso II do art. 150 da Constituição Federal. Porém, em teoria, como efeito indireto da elevação das desonerações em percentual do PIB, a carga tributária federal deveria ser reduzida, o que não ocorreu ao longo dos últimos quatro anos.

Ocorre que diversas variáveis impactam a carga, como o aumento

da arrecadação extraordinária advinda de parcelamentos especiais, depósitos judiciais, ampliação da fiscalização tributária, arrecadação de multas, inclusive o efeito de desonerações sobre a arrecadação de outros tributos não desonerados. De qualquer forma, conclui-se que não prospera o argumento de que a elevação das desonerações tributárias se justifica pela tão desejada redução da carga tributária, já que não há uma relação direta comprovada entre o aumento das desonerações e a queda da carga tributária.

9. O Sr. critica a condução da política monetária, uma vez que as metas de inflação não têm sido cumpridas. A seu ver, o que deve ser corrigido?

Em primeiro lugar, resgatar os fundamentos da política econômica.

Esse fato decorre primordialmente do desmonte do tripé econômico que embasou os fundamentos macroeconômicos do Plano Real: cumprimento das metas fiscais, sem abusar das receitas atípicas; metas de inflação, perto do centro da meta, claro, e não perto da banda superior; e taxa de câmbio flexível.

Isso significa uma defesa intransigente de uma gestão fiscal responsável e uma perseguição implacável, por parte do Banco Central, da manutenção do poder de compra da moeda nacional mediante uma inflação máxima de 4,5% ao ano. Além disso, deveria realizar intervenção no mercado de câmbio apenas no sentido de evitar excessiva volatilidade cambial ou para evitar desvalorizações cambiais que possam redundar em mais inflação.

Em segundo lugar, resgatar a independência operacional do Banco Central. Isso significa que o Banco Central não pode ficar subordinado ao Poder Executivo ou ao Presidente da República. A independência é

essencial para o exercício das atribuições da autoridade monetária. Quando se fala em independência, refiro-me ao fato de que o Presidente do Banco Central do Brasil deva ter um mandato fixo e não como está hoje, com um Presidente o Banco Central, por definição legal, Ministro de Estado. A Constituição Federal em seu art. 84, incisos I e II, diz que o Presidente da República exonera, a qualquer momento, um Ministro de Estado e que este é auxiliar do Presidente da República. Isso é uma contradição.

Atualmente o Presidente do Banco Central é indicado pelo Presidente da República, aprovado pelo Senado e nomeado pelo Presidente da República como Ministro de Estado, ou seja, do ponto de vista operacional é demissível ad nutum. Portanto, o Presidente do Banco Central deve ter independência para exercer o papel de guardião da moeda e cumprir as metas fixadas em lei.

Em terceiro lugar, deixar claro que um dos objetivos principais do Banco Central é o controle da taxa de inflação. Isso significa que é difícil conduzir a taxa de inflação para o centro da meta se o Banco Central não sinaliza claramente ao mercado uma posição firme de intolerância ao aumento das expectativas inflacionárias. Para agravar a situação, o Bacen ainda aumenta o crédito para a economia a fim de postergar um possível aumento do desemprego. Esses são objetivos de política conflitantes. A teoria econômica ensina não ser possível manter, simultaneamente, baixas taxas de inflação e economia próxima ao pleno emprego.

10. O Sr. assumiu em 2013 o cargo de Ministro Ouvidor. Quais seriam os desafios desse novo papel? Como o senhor acha que essa função pode contribuir

para a transparência e o exercício do controle social?

Inicialmente, só de se ter elevado a Ouvidoria a esse status já é fato muito significativo.

Nosso grande desafio é atender às demandas, que chegam a cerca de 5 a 6 mil por ano, com qualidade e tempestividade, dado que a nossa Ouvidoria, diferentemente das demais, tem o compromisso de colaborar com o Controle Externo, ao atender, no mínimo, a 75% das solicitações a ela dirigidas, sem contar com o apoio das Unidades Técnicas do Tribunal, contando com apenas dez auditores em seu quadro instrutivo.

Com relação à contribuição para a transparência e o Controle Social, tenho para mim que a função de Ouvidor, nesse atual cenário de reivindicações da sociedade, tem um papel destacado, na medida em que, ouvindo os clamores sociais por melhorias nas políticas públicas, possa atuar como grande mediador desses conflitos, induzindo correções de rumos e ajustes no seio da Administração Pública, visando a atingir as finalidades do Estado e da governança pública. Ou seja, hoje, desse universo de demandas, o TCU instaura dezenas de processos de fiscalizações decorrentes de denúncias oriundas dos cidadãos e das organizações sociais e de representações de licitantes e, ainda, atende a mais de 900 pedidos anuais de orientação técnica, resolvendo dúvidas dos gestores nos três níveis de governo, fato que contribui para a melhoria da gestão pública. Some-se a isso o atendimento anual a 935 pedidos de acesso à informação, por força da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, fato que demonstra clara contribuição do TCU, por meio de sua Ouvidoria, rumo à transparência e ao Controle Social da coisa pública.