

ACHADOS DE AUDITORIA

PUBLICAÇÃO DO SINDICATO DE AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DO TCE-RS



www.ceapetce.org.br

JULHO/2025 - Nº 13

**Ceape
completa
quatro décadas
de atuação**

Págs. 4 a 9

**Resiliência
climática e
meio ambiente**

Págs. 10 a 31

**FINANCEIRIZAÇÃO
E DÍVIDA PÚBLICA**

Págs. 32 a 36

**TEMAS DE
AUDITORIA**

Págs. 37 a 47

**SISTEMA TRIBUNAIS
DE CONTAS**

Pág 50 a 59



GESTÃO 2024 / 2027

DIRETORIA

Presidente

Hildebrando Pereira Neto

Vice-Presidente

Angela Beatriz de Menezes Dutra

Diretor Administrativo e Financeiro

Francisco Barcelos

Diretora Jurídico

Vanesca Koehler Moreira

Diretora Técnica

Renata Agra Balbueno

Diretor de Política Sindical, Imprensa e Divulgação

Julio Cesar Perez

Diretor de Integração Social, Cultural e Esportiva

Josué Martins

Diretora de Aposentados, Previdência e Saúde

Naira de Jesus Floriano

CONSELHO DELIBERATIVO

Adrovane Marques Kade

Alzira Luiza da Silva Aguiar

Cecília Acosta de Araújo

Filipe Costa Leiria

Harti Nadir Schreiner

Mark Ramos Kuschick

Omar da Silveira Neto

Paulo Roberto dos Santos Assunção

Roberto Moraes Sanchotene

Suplentes:

Renato Fernandes Ribeiro

Paulo Gilberto Staub Lehnen

Rita de Cássia Krieger Gattiboni

CONSELHO FISCAL - EFETIVOS

Carlos José Marin Filho

Flávio Sanches

Vanderlei da Costa Cardoso

Suplentes:

Fernando de Matos Mendes

Kenman Correa Yung

Vladimir Costa da Silva

Edição e Produção

Vera Nunes (MTB 6198)

Diagramação e Projeto Gráfico

Carolina Fillmann, Design de Maria

Revisão: Gustavo Czekster

Impressão: Cromo Gráfica e Editora

Tiragem: 2.500 exemplares

Fotos de capa: Arquivo

www.ceapetce.org.br

ceape@ceapetce.org.br

ceapetce@terra.com.br

Rua Sete de Setembro, 703/601

Porto Alegre/RS | CEP 90010-190

Fone: 51-3086-5267

Celular: 51-89935712

Secretários do CEAPE: Ariel Chaves Knispel
e Kimberlyn Guedes Nunes

f www.facebook.com/ceapetce

i ceapesindicato

v www.youtube.com/c/CeapeTce

Presidente do CEAPE-Sindicato

Arquivo pessoal



Hildebrando Pereira

Prezado(a) Leitor(a)

Nesse ano de 2025, a 13ª edição da Revista Achados de Auditoria é especial e marcante para todos nós - auditores e auditoras de controle externo -, pois o nosso CEAPE-Sindicato (entre Associação e Sindicato) está comemorando 40 anos de existência. São 40 anos de lutas e de defesa dos direitos e garantias da categoria.

Registro que também é uma edição especial pelo fato de estarmos aqui no Rio Grande do Sul relembrando, com um aperto no coração, a passagem de um ano do desastre climático que se abateu sobre o Estado em maio de 2024. Além da destruição de bens públicos e privados, tanto materiais quanto imateriais, 184 pessoas morreram nas águas de maio, sendo que famílias foram destroçadas, expulsas de suas casas e perderam tudo. Foi um ano de recomeços, um período de reconstrução emocional e material. Contudo, com a união de esforços dos governos federal, estadual e municipal, assim como da sociedade organizada, e passando também pelos órgãos de controle e fiscalização, aos poucos o povo gaúcho se levanta. Não poderia ser de outra forma: tragédias só podem ser enfrentadas com empatia e solidariedade.

À época, cientistas e estudiosos da climatologia avisaram que o aquecimento global, que não dá mostras de recuo, tornará as chuvas e secas mais intensas e frequentes. Portanto, a preocupação com o meio ambiente e a necessidade urgente de resiliência climática são agendas inafastáveis e que comprometem toda a sociedade e o setor público. Trata-se, em última análise, da “nossa casa” e da qualidade de vida das futuras gerações.

Nesse sentido, foi natural que a escolha do assunto para debate da 13ª edição recaísse sobre o **Resiliência Climática e Meio Ambiente**, além, por óbvio, dos temas de auditoria desenvolvidos pelos colegas auditores e auditoras do TCE-RS.

Com efeito, nessa edição da revista temos uma profícua discussão sobre a relação da resiliência ambiental com diversos temas transversos, tais como: a questão dos direitos humanos; a conservação do bioma Pampa; o Acordo de Paris; os aspectos de proteção e prevenção no controle externo, notadamente a fiscalização e a aplicação da legislação do saneamento e das águas; o respeito aos lugares de fala das comunidades para evoluir políticas públicas nos contextos comunitários; Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas (T)Ec(n)ológicos e Planetários; e o legado que as enchentes de 2024 deixaram para a fiscalização e controle do TCE-RS. Temos artigos sobre a financeirização e, também sua relação com a destruição ambiental. No âmbito dos temas de auditoria, foi abordada a nova configuração da Direção de Controle e Fiscalização do TCE-RS, cujo modelo privilegia a cooperação, a especialização e a geração de valor público. Por outro lado, debateu-se a necessidade de um novo **modus operandi** do controle externo: vigiar, orientar, mas, sobretudo, punir agentes públicos, para a garantia da cidadania e dos valores democráticos e republicanos. As PPPs foram objeto de um olhar atento do articulista, alertando o controle externo de que esse expediente

pode estar desbordando do interesse público e servindo para transferir fatias polpudas do orçamento público para poucos privados. Abordou-se igualmente os cinco anos de auditoria concomitante dos concursos públicos, um grande salto de qualidade do TCE-RS. No que tange à nova lei de licitações e contratos, tratou-se da obrigatoriedade de divulgação do Estudo Técnico Preliminar como anexo do edital, de modo a homenagear a transparência no planejamento das compras públicas. Na sequência, temos um importante alerta do Conselho de Arquitetura e Urbanismo sobre tributação e responsabilidade técnica nos serviços de arquitetura e, por fim, olhares múltiplos do sistema de controle externo nacional sobre a resiliência climática e o meio ambiente.

Não há dúvida que os artigos publicados nos farão refletir com muita preocupação e inquietude sobre a ques-

tão do meio ambiente e suas consequências climáticas, servindo de alerta a todos de que precisamos não apenas olhar, mas sim enxergar e compreender que, desde os mais mezinheiros gestos até os processos de desenvolvimento econômico mais complexos, devem subsumir as regras de respeito à ecologia, aos ecossistemas, às biodiversidades e à sustentabilidade do planeta Terra.

Enfim, tenho absoluta certeza de que a 13ª edição da Revista Achados de Auditoria, com seus excepcionais artigos sobre o tema proposto e os debates promovidos pelos colegas Auditores e Auditoras de Controle Externo, é o melhor presente que o CEAPE-Sindicato poderia receber no ano em que comemora os seus 40 anos de existência.

Vida longa ao CEAPE-Sindicato!

Desejo uma boa leitura a todas e todos!

SUMÁRIO

CEAPE-SINDICATO

- 2 e 3 - Palavra do Presidente
- 4 a 9 - CEAPE festeja 40 anos de atuação

RESILIÊNCIA E MEIO AMBIENTE

- 10 e 11 - Resiliência Climática e Direitos Humanos
Fabiana Barbi Seleguim e Patrícia Iglecias
- 12 e 13 - Resiliência Climática e Meio Ambiente
Arno Kayser
- 14 e 15 - A conservação do bioma Pampa
Gerhard E. Overbeck
- 16 a 18 - Proteger Melhor e Prevenir
Vicente Rauber
- 19 e 20 - Charlie Brown e Snoopy discutem o Acordo de Paris e a enchente de 2024
Gilberto R. Cunha
- 21 a 23 - Por uma Política Pública dos Contextos Comunitários
Ana Cristina Moraes
- 24 a 27 - TCs e MPCs, (T)Ec(n)ológicos e Planetários
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
- 28 e 29 - O Legado que nos foi deixado pelas Enchentes de 2024
Leonardo Moraes Azevedo
- 30 e 31 - Resiliência Climática no RS: entre avanços recentes e riscos estruturais persistentes
Flavia Burmeister Martins

FINANCEIRIZAÇÃO E DÍVIDA PÚBLICA

- 32 a 34 - Destruição Ambiental e Financeirização no Brasil
Maria Lucia Fattorelli
- 35 e 36 - Dominância Financeira, juros e dívida pública no Brasil
João Neutzling Jr.

TEMAS DE AUDITORIA

- 37 a 39 - Inovação para Além da Tecnologia: A Nova Arquitetura Organizacional da DCF
Roberto Tadeu de Souza Júnior
- 40 e 41 - Vigiar, orientar e punir: Outra agenda para o Controle Externo
César Luciano Filomena
- 42 e 43 - Um Alerta Sobre PPPs
Filipe Costa Leiria
- 44 e 45 - Cinco Anos de Controle Concomitante dos Concursos Públicos pelo TCE-RS
Júlio Perez e Felipe Blos
- 46 e 47 - Obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar como anexo do Edital
Agemir Marcolin Júnior, Andrea Mallmann Couto e Davi Lemos Ballester

ENTIDADES PARCEIRAS

- 48 e 49 - Tributação e Responsabilidade Técnica nos Serviços de Arquitetura
Andréa Hamilton Ilha

SISTEMA TRIBUNAIS DE CONTAS

- 50 e 51 - Resiliência Climática e o Papel Indutor dos TCs na Salvaguarda dos Biomas Brasileiros
Edilson Silva
- 52 e 53 - Mudanças Climáticas e Resiliência: A Função do Controle Externo
Marco Peixoto
- 54 a 56 - Controle Externo de Contas e a Resiliência Ambiental
Marcelio Barenco Corrêa de Mello e Aghisan Xavier Ferreira Pinto
- 57 a 59 - Resiliência Climática, Meio ambiente e o Papel da Auditoria
Amauri Perusso

Os artigos reproduzidos nesta edição são de responsabilidade de seus autores e expressam a sua visão sobre assuntos atuais.

CEAPE festeja 40 anos de atuação



Em uma caminhada de quatro décadas, a última foi como sindicato legalmente instituído

Nessa edição da Achados de Auditoria, o CEAPE comemora uma história de 40 anos, iniciada em 25/6/1985, quando foi fundado o Centro dos Inspectores de Controle Externo do TCE-RS. Mais adiante, com a alteração da denominação do cargo para Auditor Público Externo, transformou-se em CEAPE/TCE-RS e, em 31 de julho de 2015, passou a ser o CEAPE-Sindicato. Todo esse percurso está relatado nas nossas edições comemorativas de 30 anos e de 35 anos.

No número atual, você vai acompanhar o relato dos últimos cinco anos de atuação do sindicato, perpassados por uma pandemia e por uma enchente que marcaram a todos, mas que não interromperam o trabalho já consolidado em defesa da atuação dos Auditores de Controle Externo.



**Confira aqui
a edição
comemorativa
de 30 anos.**



**Confira aqui
a edição
comemorativa
de 35 anos.**

2020

- **ENCONTROS COVID-19**
- **DEBATES CANDIDATOS A PREFEITO**
- **PLANO DE CARREIRA**
- **IMPLEMENTAÇÃO ESAP**

No ano da pandemia de Covid-19, no final de março, o CEAPE entra em teletrabalho e segue atuando pelos meios digitais. Centra sua atuação no debate sobre o reforço do papel do Estado como único ente capaz de coordenar as saídas para a crise mundial de saúde e sobre o tema da financeirização da vida e da economia. Realizados em conjunto com a FENASTC, os “Encontros Covid-19: presente e futuro” trouxeram convidados para palestras *on-line* com o objetivo de abordar os mais variados temas, incluindo o futuro pós-pandemia. Com a palavra, pensadore(a)s como Ladislau Dowbor, Maria Lucia Fattorelli, Élide Graziane Pinto, Elias Jabbour, Nilson Araújo de Souza, Bráulio Santiago Cerqueira e Plínio de Arruda Sampaio Júnior, entre outro(a)s. Todos os encontros podem ser assistidos na página do YouTube da entidade. (<https://www.youtube.com/ceapetce>).

Ainda em ambiente virtual, o CEAPE-Sindicato realizou uma série de encontros com os candidato(a)s à prefei-



tura de Porto Alegre, almejando trazer as principais questões municipais para o debate com o(a)s ACEs.

Em relação à busca de valorização da atividade do(a)s Auditore(a)s, a entidade constituiu uma comissão de colegas para elaborar uma proposta de plano de carreira que foi discutida e ratificada em assembleia geral da categoria. Em outubro, o CEAPE deu um importante passo na implementação da Escola Superior de Auditoria Pública (ESAP). No encontro virtual, foi formado o primeiro quadro diretivo da entidade, composto pelo APE Sandro Trescastro Bergue como Diretor-Geral, pela APE Débora Brondani da Rocha como Vice-Diretora e pelo APE Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira como Coordenador-Geral.

No âmbito social, o CEAPE participa da campanha #Emnomedavida - Ação solidária, organizada pela União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública para auxiliar na crise causada pela pandemia do Covid-19.

2021

- **DEBATE SOBRE A ADESÃO DO RS AO RRF**
- **UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA**
- **PLANO DE CARREIRA**

O ano de 2021 começa, e não há uma previsão para o fim da pandemia. No RS, o governo luta pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), e o CEAPE é uma das entidades críticas da iniciativa ouvidas pela Comissão Especial da ALRS que trata do tema.

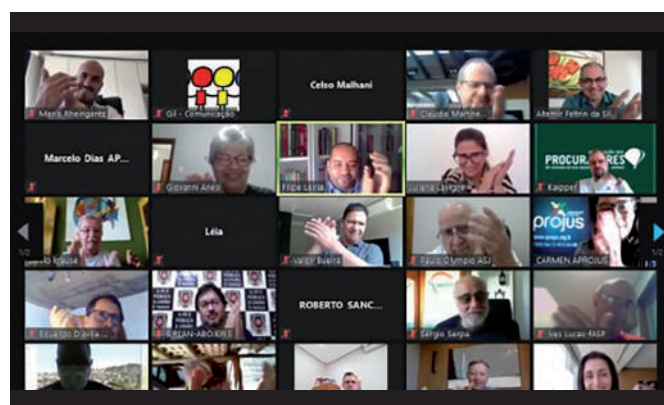
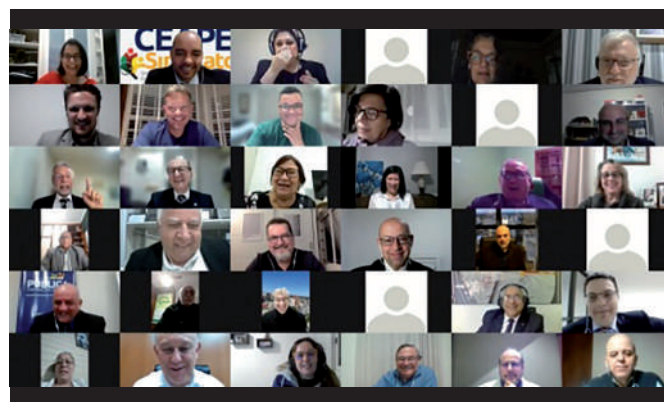
Em maio de 2021, o então vice-presidente do CEAPE-Sindicato, Filipe Leiria, é eleito presidente da União Gaúcha, composta por 29 entidades representativas de servidores públicos, tendo reconhecida a sua forte atuação junto ao IPE-Prev e IPE-Saúde, onde possui representação nos dois conselhos administrativos.

Na atuação social, no contexto da pandemia, o CEAPE-Sindicato participa da Ação Solidária Páscoa sem Fome, a qual prossegue com a campanha “RS Sem Fome”, ambas promovidas pelo TCE/RS.



Em agosto de 2021, após um pleito bastante disputado, foi eleita a nova diretoria do CEAPE-Sindicato e do CEAPE Associação, gestão 2021/2024. Para comandar as entidades, foi eleito o auditor público externo, Filipe Costa Leiria, ladeado pelos vice-presidentes Angela Beatriz de Menezes Dutra (no CEAPE-Sindicato) e Roberto Moraes Sanchotene (no CEAPE Associação). Em pauta, a aprovação de um novo plano de carreira e a luta contra a PEC 32, que desestrutura os serviços públicos.

Com um ato em frente ao TCE-RS, os dirigentes sindicais do CEAPE, da ASTC, do SindTCERS e da AFA protocolam um Manifesto, informando o Conselho de Contas sobre o estado de greve e a mobilização pela aprovação do Plano de Carreira. O objetivo foi sensibilizar para que se encaminhasse o plano ao parlamento gaúcho, com perspectiva de aprovação até o final de 2021.



2022

- **ADESÃO AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**
- **CRISE NO IPE-SAÚDE**
- **APROVAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA**
- **ENCONTRO COM CANDIDATOS AO GOVERNO DO RS**

Começa o ano de 2022 e aumentam os casos de Covid, obrigando a volta ao trabalho remoto. A luta contra a pandemia segue até maio, quando finalmente é decretado o seu fim. No RS, o governo estadual recebe o aval para ingressar no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), com validade para os nove anos seguintes. O CEAPE segue alertando para os prejuízos com a adesão ao RRF. A OAB promove audiência pública sobre o tema na qual o CEAPE tem destacada participação.

No início de 2022, o CEAPE institui uma comissão para tratar da regulamentação do trabalho remoto. Em fevereiro de 2022, foi contratada uma pesquisa sobre a percepção do teletrabalho pelo corpo técnico com vistas a subsidiar o encaminhamento da Administração do TCE. A comissão sistematizou os resultados, e um conjunto de sugestões à IN 02 /2022, que disciplinou a matéria, foi referendado em assembleia da categoria, sendo encaminhado para a Casa.

Na área da saúde, o Estado enfrenta a crise do IPE-Saúde, escancarada pela ameaça de descredenciamento por parte de hospitais. A União Gaúcha defende a autonomia financeira e administrativa do órgão, alertando para o fato de que a adoção do regime de recuperação fiscal pelo estado pode agudizar ainda mais a crise.

No âmbito salarial, apesar da reivindicação de pelo menos 10,06%, equivalente à inflação do ano anterior medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o governo RS aprova um reajuste geral de 6% para os servidores públicos.

O Plano de Carreira dos servidores do TCE começa a tramitar na Assembleia Legislativa (PL 447/2021) e a direção do CEAPE pressiona para garantir a sua inclusão entre as prioridades da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A luta é intensa, e um ato com mais de 60 servidore(a)s do TCE-RS cobra a participação efetiva da direção da Casa nesse processo. Após mais de um ano do ingresso na Assembleia, em novembro, o PL 447/2021 é finalmente aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e, em 22 de dezembro de 2022, no Plenário da



ALRS. Conquistou-se, em resumo, a ampliação dos níveis de ascensão funcional (de 4 para 16), a melhoria remuneratória, o alinhamento nacional da denominação da categoria (política da FENASTC) e o reconhecimento de carreira típica de estado.

O ano de 2022 também é marcado pelas eleições para o governo do Estado e, como já é tradição desde 2002, o CEAPE-Sindicato realiza o Encontro com Candidato(a)s ao Governo do RS, cujo objetivo foi trazer para a seara do Tribunal de Contas do RS os principais pretendentes ao cargo máximo do Executivo gaúcho. O CEAPE, com isso, promove a oportunidade única de um debate qualificado a partir das informações trazidas pelos auditore(a)s de controle externo.

Através de seus dirigentes, em agosto de 2022, a entidade participa de manifestação em defesa da Democracia e do Estado de Direito, ato previsto em pelo menos 50 cidades brasileiras de todos os Estados e no Distrito Federal. Trata-se de uma importante luta, em âmbito nacional, que o CEAPE não poderia ficar de fora.

Os riscos à democracia também estão em debate na 10ª edição da Revista Achados de Auditoria, publicação anual do CEAPE-Sindicato. O evento, intitulado "A Democracia está em Risco?", contou com slam de poesia de Atena Roveda, mulher trans, antropóloga em formação e escritora, trazendo a público a discussão sobre a diversidade e lembrando que a democracia não existe sem o protagonismo das minorias ainda marginalizadas.

Em dezembro de 2022, o TCE inicia os atos formais para viabilizar o pagamento das diferenças de conversão da URV referentes ao período de 01/07/1994 a 30/11/1999. Uma conquista importante alcançada de maneira tardia aos servidores do TCE, obtida após muita luta, uma vez que os colegas de outras categorias do RS tinham recebido tempestivamente referidos valores. Este foi um tema tratado na última eleição da entidade e foi o motivo pelo qual o CEAPE entrou na luta mais tarde, integrando e reforçando a campanha encabeçada pela AFA e um conjunto de servidores independentes.

2023

- **MUDANÇA ESTATUTÁRIA**
- **REAJUSTE SALARIAL**
- **ELEIÇÕES**



O ano de 2023 foi de grandes mudanças estatutárias na entidade, com o objetivo de melhorar a gestão e possibilitar a construção de mais vantagens aos associados. A primeira alteração adaptou o nome da entidade, transformando o CEAPE-Sindicato em Sindicato de Auditores de Controle Externo do TCE-RS, atendendo à nova denominação da categoria, agora alinhada com a denominação nacional, a partir da conquista do novo Plano de Carreiras. Em assembleia, foram igualmente aprovados: a criação do Sócio Amigo; o alinhamento dos prazos eleitorais do CEAPE-Sindicato com o CEAPE Associação; novas modalidades de pagamento da contribuição e regras para participar do processo eleitoral. No mês de junho, também foi aprovada a incorporação do CEAPE Associação pelo CEAPE-Sindicato.

A luta pelo reajuste salarial e pela recuperação da defasagem salarial segue em 2023. O CEAPE-Sindicato integra a luta da Frente Unificada dos Servidores Públicos, os quais tiveram perdas que superam 45% e recomposição anterior de apenas 6%. Para viabilizar essa intenção, destacou-se a necessidade de enfrentar temas como o teto de gastos no âmbito estadual e o regime de recuperação fiscal. Paralelo a essa mobilização, o CEAPE encaminhou ao presidente do TCE-RS proposta de reajuste nos moldes daqueles aprovados pelo pleno do Tribunal de Justiça do RS. A pressão é intensificada com a campanha “Mais de 12 motivos para o reajuste de pelo menos 12%”. Na sessão de 24/10/2023, o plenário da ALRS aprova os projetos que tratam da reposição salarial aos servidores dos poderes e órgãos autônomos. Conquistamos a reposição em duas etapas: 6,36% em 01/01/2024 e 6% em 01/05/2024. Outra vitória importante para categoria: em sessão de julgamento do Tribunal Pleno do TCE/RS, em 13/12/2023, ficou reconhecido que os servidores do TCE/RS têm direito às promoções por antiguidade que ficaram congeladas no período da pandemia.

Nesse ano, também prossegue a luta dos servidores públicos contra o projeto de reestruturação do IPE Saúde (PLC 259/23). Manifestações e uma audiência pública são capitaneadas pela União Gaúcha, entidade à qual o CEAPE é integrante, na tentativa de evitar a aprovação do projeto que pesa justamente no bolso de quem ganha menos. Os protestos, porém, não sensibilizam os deputados estaduais e, ao final, o PLC foi aprovado com 36 votos favoráveis e 16 contrários.

Era setembro de 2023 e, sem saber o que ainda viria pela frente, o CEAPE inicia a primeira campanha de ajuda aos atingidos pelas primeiras enchentes no RS. O alerta aponta para 46 mortes, 924 feridos e 20.490 desalojados.

O mês de novembro é marcado pelas eleições no CEAPE. Duas chapas concorrem novamente ao pleito após tentativa de unificação promovida pela gestão em vigor. Resultado: o colega Hildebrando Pereira assume a presidência, acompanhado de Angela Menezes Dutra, na vice-presidência, e dos diretores Francisco Barcelos (Administrativo e Financeiro); Vanesca Koehler Moreira (Jurídico); Renata Balbueno (Técnico); Josué Martins (Integração Social, Cultural e Esportiva); Julio Perez (Política Sindical, Imprensa e Divulgação) e Naira de Jesus Floriano (Aposentados, Previdência e Saúde).

Encerrando o ano, Porto Alegre sedia o XXXI Congresso da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (Fenastc). Amauri Perusso, ACE do TCE-RS, é reconduzido à presidência da entidade. Entre os objetivos, a discussão da Independência da Função de Auditoria, a defesa dos interesses dos servidores dos Tribunais de Contas do Brasil, a construção da Confederação de Carreiras Típicas de Estado (Conacate) e da Pública - Central do Servidor (a Pública dá voz a 11,5 milhões de Servidores e Trabalhadores públicos da União, Estados e Municípios). Durante o evento, também é aprovada a filiação à ULATOC e UITOC – União Latino-Americana e União Internacional dos Trabalhadores em Controle.

2024

- NOVA DIRETORIA
- ANO DA ENCHENTE
- CONGRESSO DOS AUDITORES

O ano de 2024 do CEAPE começa com a posse da nova diretoria e uma visita aos serviços regionais, em cumprimento a uma promessa de campanha. O périplo, no entanto, é interrompido em maio pela maior enchente que assolaria o estado desde 1941. Cidades inteiras são alagadas, pessoas ficam desabrigadas, a estrutura viária é destruída e, o pior, vidas são perdidas.

O CEAPE-Sindicato volta-se, então, ao socorro dos atingidos e dá início, em conjunto com as demais entidades de servidores do TCE-RS, à campanha “Servidores e Sociedade em uma Ação Solidária”, que se estendeu por seis meses, aplicando um montante de R\$ 175.282,62 em diversos itens aos desabrigados, tais como: colchões, cobertores, travesseiros, kits de limpeza e higiene, entre outras doações. Os auxílios prestados permitiram ajudar 1.500 famílias (cerca de 6.000 pessoas) a ter um mínimo de dignidade e a iniciar a reconstrução de suas vidas.

Em julho de 2024, os dirigentes da entidade encerraram as visitas às regionais e propõem a questão do Meio Ambiente para centrar as discussões no II Congresso dos Auditores de Controle Externo, realizado nos dias 28 e 29 de agosto, no auditório do Senge, em Porto Alegre. Com o tema “O papel do Tribunal de Contas frente às mudanças climáticas e os desafios da carreira de Auditor de Controle Externo”, o Congresso reúne pesquisadores e auditores especializados no assunto. Juntamente com questões relativas ao Plano de Carreira, ao trabalho remoto e outras relacionadas à carreira dos(as) ACEs, o resultado do evento acabou sendo compilado em uma carta-síntese entregue à presidência do TCE-RS.

Ainda sobre as questões funcionais, o CEAPE, em conjunto com a ASTC, AFA e SINDTCE, obteve junto à Administração do TCE-RS a possibilidade de indenização de férias vencidas, de licenças-prêmio e o adiantamento





Confira a carta-síntese do II Congresso no QR Code ao lado

de parcelas da URV, extensivo a todo(a)s servidore(a)s, em função do evento climático extremo de maio.

O tema da dívida pública do RS volta à pauta, uma vez que o próprio governo do RS divulga que a dívida do Estado com a União subiu de R\$ 82,4 bilhões para R\$ 92,8 bilhões em 2023, fazendo com que o RRF, a exemplo do que o CEAPE denunciou em anos anteriores, não pudesse ser cumprido. Em agosto, a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública (UG) relança a campanha “A Conta Está Paga”, em um seminário na ALRS, com apoio de 21 entidades, entre elas o CEAPE-Sindicato, que teve participação de destaque. A UG defende o uso do IPCA desde o início dos pagamentos e a não cobrança de juros, uma vez que não se trata de mera operação comercial, mas de uma relação de parceria entre os entes federados. Com essa revisão, a dívida do RS já estaria quitada em maio de 2013.



¹ Pesquisadora de Pós-Doutorado no Centro USPproClima, Programa USPSusten.

² Professora e Superintendente de Gestão Ambiental da USP. Foi Secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Presidente da Cetesb. Sócia-fundadora de Iglecias Advogados.

Resiliência Climática e Direitos Humanos: o papel da governança urbana nas respostas à emergência climática

Arquivo pessoal



Fabiana Barbi Seleguim¹

As inundações históricas no Rio Grande do Sul em 2024 reforçaram o entendimento de que não são os eventos climáticos extremos em si que ameaçam os direitos humanos, mas a ausência ou falha de ações políticas eficazes para minimizar seus efeitos, ampliar a capacidade de adaptação e construir resiliência, em especial nos grupos sociais vulnerabilizados. A resiliência climática – entendida como a capacidade de uma sociedade se adaptar, recuperar e se preparar para os impactos das mudanças climáticas – exige ação política coordenada, investimento público e, sobretudo, responsabilidade. Neste cenário, o fortalecimento da governança climática urbana aparece como chave para a promoção dos direitos humanos e para a construção de respostas públicas mais resilientes, eficazes e justas.

As ameaças advindas da emergência climática não são apenas projetadas para um futuro próximo, mas já se fazem presentes, principalmente nas áreas urbanas. A ausência de políticas públicas eficazes ou o fracasso na sua implementação tem comprometido direitos fundamentais, como o acesso à água potável, à moradia segura, à saúde, à alimentação e à própria vida. A adaptação climática, portanto, não é um desafio técnico isolado que faz parte apenas da agenda ambiental, mas uma agenda urgente de justiça social, equidade e dignidade humana.

Nesse contexto, a governança climática urbana deve ser repensada a partir de cinco pilares fundamentais, que acompanham a natureza da emergência climática. Primeiro, é preciso reconhecer seu caráter multinível: a ação local depende de diretrizes, financiamento e articulação com os níveis estadual, federal e internacional. Além do mais, os impactos climáticos não são restritos aos limites municipais, sendo fundamental a governança regional. Segundo, trata-se de um processo multiagentes, que requer o envolvimento de agentes governamentais e não governamentais, como a sociedade civil, universidades, setor privado e organizações internacionais. Cada segmento da sociedade possui um papel e uma responsabilidade diante do desafio climático. Terceiro, a governança climática precisa ser multissetorial, permitindo a integração de áreas como planejamento urbano, infraestrutura, saúde, meio ambiente, habitação, transporte, agricultura e outras, dependendo do perfil do município. Cabe ressaltar que as cidades costeiras são espaços ainda mais vulneráveis às mudanças climáticas, considerando-se a elevação do nível do mar. Quarto, a governança precisa ser multidimensional, considerando que os impactos climáticos atravessam as esferas social, econômica, ambiental, cultural e política, afetando de forma desigual grupos já vulne-

Arquivo pessoal



Patrícia Iglecias²



rabilizados. É fundamental reconhecer que as desigualdades de gênero, etnia, idade, raça e condição econômica influenciam diretamente os níveis de vulnerabilidade e a capacidade de adaptação das populações. Por fim, a governança climática urbana precisa ser multissaberes, integrando conhecimentos científicos, tradicionais e locais para produzir políticas mais justas, efetivas e adequadas às realidades e contextos locais.

No Brasil, dentre os 5.570 municípios, apenas pouco mais de 20 possuem um planejamento para adaptação aos impactos das mudanças climáticas, uma realidade bastante preocupante diante dos cenários projetados para 2030. Boa parte desses planos resultaram do projeto “Municípios Paulistas Resilientes”, desenvolvido entre 2020 e 2022 pelo Governo do Estado de São Paulo, com apoio da cooperação internacional (GIZ – Alemanha). A iniciativa apoiou dez municípios e uma região metropolitana na elaboração de planos locais de adaptação às mudanças climáticas. O projeto partiu do reconhecimento das desigualdades entre os municípios paulistas e buscou construir capacidades institucionais para o planejamento local, considerando suas diferentes vulnerabilidades e potencialidades.

Destacam-se não apenas os planos técnicos, mas também os processos participativos, as formações e a inclusão de temáticas como direitos humanos e igualdade de gênero nas estratégias de adaptação. Os planos elaborados propõem ações específicas para a proteção de populações em situação de rua, mulheres agricultoras, juventude rural, comunidades ribeirinhas e população de baixa renda. Além disso, a integração entre setores da administração pública e o uso de dados ambientais, climáticos e socioeconômicos permitem desenhar estratégias mais contextualizadas e com maior potencial de implementação.

A experiência do projeto evidencia que a construção da resiliência climática nas cidades brasileiras é possível, mas exige vontade política, recursos, articulação entre

EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, FORTALECER OS MECANISMOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE É UMA FORMA DE PROTEGER VIDAS

entes federativos, capacitação técnica e, principalmente, escuta ativa dos territórios. Um agente nem sempre mencionado nesse debate é o controle externo. Tribunais de contas e órgãos de fiscalização têm um papel estratégico para induzir boas práticas, avaliar a implementação de políticas públicas e assegurar que os recursos destinados à construção de resiliência estejam de fato cumprindo sua finalidade pública e social.

Em tempos de emergência climática, fortalecer os mecanismos de planejamento e controle é uma forma de proteger vidas. A construção da resiliência não se dá apenas por meio de obras e planos: ela passa por uma nova cultura de governança pública, transparente, participativa e comprometida com a justiça climática. Auditores e auditoras de controle externo podem e devem ser aliados centrais nesse processo – não apenas fiscalizando, mas propondo caminhos, mediando conflitos e garantindo que os direitos fundamentais não se percam sob os escombros das chuvas ou ondas de calor.

A verdadeira resiliência se manifesta quando transformamos o sofrimento em ação, a omissão em responsabilidade e a injustiça em compromisso.

Agrônomo, Ecologista e Escritor

Resiliência Climática e Meio Ambiente

Arquivo pessoal



Arno Kayser

O termo Resiliência tem sido muito falado nos dias de hoje quando se debate as questões das mudanças climáticas nas nossas vidas. E em especial quando se discute como lidar com os impactos de eventos extremos que caracterizam a face mais temida dessas mudanças.

Resiliência é um conceito que vem da ciência da Ecologia, a irmã da Economia, e que muitos ainda tentam compreender quando da definição de prioridades no planejamento e na tomada de decisões políticas, econômicas ou tecnológicas com vistas ao bem-estar da Humanidade.

Em termos históricos a prioridade nas grandes decisões que pautam os rumos da Humanidade quase sempre são embasadas exclusivamente em fundamentos econômicos. Isso explica, em parte, muito da situação que vivemos atualmente, pois ela é consequência do modo de vida que seguimos construindo. Especialmente desde a Revolução Industrial. Um estilo de vida em que o mais importante é o desenvolvimento econômico em detrimento de todos outros aspectos da organização social e da promoção do desenvolvimento da Humanidade.

Seguindo o conceito ecológico, Resiliência é a capacidade de um ecossistema de responder a um evento poderoso que altere o equilíbrio das suas manifestações vitais e a velocidade de restabelecer esse equilíbrio.

Um exemplo bem simples é o caso de um temporal muito forte que der-

rua uma árvore multi centenária. Uma floresta com boa resiliência é capaz de, em pouco tempo, recompor a fisionomia da paisagem e as funções ecológicas que este gigante exercia na dinâmica da vida ao seu redor. Ela consegue isso porque tem diversos mecanismos prontos para começar a agir quase na mesma hora da queda.

Essa estratégia pode incluir um banco de sementes de espécies pioneiras que vão funcionar como um curativo no buraco aberto, assim como indivíduos jovens da mesma espécie prontos para ocupar o espaço da grande árvore, além de condições microclimáticas e de fertilidade do solo capazes de dar suporte para viabilizar que aconteça o processo de reequilíbrio do sistema local.

Isso ocorre quando o ambiente onde desabou a tormenta está em condições ecológicas equilibradas porque evoluiu por muito tempo para conviver com temporais. Desde a base do subsolo até o topo da copa, a biodiversidade local tinha capacidade de pronta resposta por estar com seu equilíbrio natural saudável. Em outras palavras, existia uma grande capacidade de Resiliência.

Por outro lado, uma grande árvore isolada pelo desmatamento de toda a sua comunidade natural em virtude de ação humana, caso fosse atingida por um temporal de igual potência destrutiva, cairia também e, no seu lugar, dificilmente surgiria naturalmente ao menos uma grande árvore para recompor a paisa-

gem. Isso porque todas as condições ambientais do passado e que permitiriam seu crescimento, não estão mais presentes.

Nesse segundo caso, estamos com um ambiente com pouca Resiliência, pois somente graças à intervenção das pessoas que fizeram o desmatamento existiria a possibilidade de uma árvore crescer no lugar daquela que foi derrubada.

Os exemplos acima podem ajudar a entender um pouco melhor a situação humana atual. Nossas intervenções no planeta estão levando todos os ecossistemas do planeta a uma condição mais próxima da árvore isolada do que da floresta equilibrada.

Em outras palavras, estamos abalando todos os processos vitais que garantem a vida na Terra, na forma que a conhecemos hoje, evitando que eles sigam ocorrendo.

Em paralelo a isso, estamos fomentando processos artificiais responsáveis por incrementar a potência e a frequência de fenômenos com grande capacidade de destruir o equilíbrio vital em diversos pontos da Terra.

Uma situação que preocupa bastante, pois estamos reduzindo a capacidade natural de Resiliência. E, ao mesmo tempo, aumentando o risco e a força de golpes contra a continuidade da vida no Planeta. E, em especial, a continuidade da vida humana moderna que só se sustenta com grande consumo de matéria e energia. Esse processo é justamente a causa das mudanças climáticas e da sua capacidade de abalar nosso modo de vida.

Cada vez mais vamos ter que entender como a natureza promove a Resiliência dos ecossistemas naturais

para estimular a Resiliência nos ambientes construídos pela Humanidade.

Temos visto muitas matérias na mídia e nas bocas de agentes políticos e econômicos invocando a expressão Resiliência como chave para superarmos os desafios das mudanças climáticas. Quase como um mantra ou uma panaceia, essa palavra surge por todos os cantos.

Contudo, não me parece que muitos desses interlocutores de fato compreendam que a capacidade de Resiliência não é uma fórmula mágica em si, mas o resultado de uma série de providências capazes de promovê-la. Ela é como a imunidade contra doenças. Ou seja, produto de uma série de práticas cotidianas e de longo prazo que criam um corpo saudável.

Como no caso da imunidade, a Resiliência é o fruto de muitas ações. Entre elas, a redução de todas as agressões ao meio ambiente e a promoção de práticas de regeneração do equilíbrio natural.

É claro que, nesse processo de incremento da Resiliência, devemos levar em conta condições econômicas e tecnológicas para planejar e executar tais ações. No entanto, se não pautarmos essas ações nas premissas das regras ecológicas nas quais a vida se baseia, todas elas não passarão de retórica e postergação do enfrentamento das causas profundas que tem levado muitas pessoas a situações de risco e sofrimento, bem como conduzem o próprio planeta a uma situação de grande ameaça para a continuidade de todas as formas de vida que hoje compõem a maravilha que é esse planeta em que vivemos.

A RESILIÊNCIA É O FRUTO DE MUITAS AÇÕES, ENTRE ELAS,
A REDUÇÃO DE TODAS AS AGRESSÕES AO MEIO AMBIENTE
E A PROMOÇÃO DE PRÁTICAS DE REGENERAÇÃO DO
EQUILÍBRIO NATURAL

Engenheiro Ambiental e Doutor em Ciências Naturais

A conservação do bioma Pampa: uma contribuição para a resiliência climática

Arquivo pessoal



Gerhard E. Overbeck

OS CAMPOS DO PAMPA: RICOS EM BIODIVERSIDADE...

Os campos do Pampa são ecossistemas com uma biodiversidade surpreendente. Apesar da aparência uniforme quando vistos de longe, esses campos possuem uma biodiversidade comparável à de florestas tropicais. Dois terços das 3600 espécies de plantas presentes no bioma ocorrem em ecossistemas campestres, e é comum encontrar 30 ou 40 espécies diferentes de plantas em um único metro quadrado, com valores máximos de mais de 60 espécies. Uma área de campo de alguns poucos hectares facilmente possui 150 espécies de plantas, mais ainda se incluir outros ambientes além do campo propriamente dito, como, por exemplo, afloramentos rochosos, banhados ou pequenos capões de mato. Essa riqueza florística enorme, e surpreendente para muitas pessoas, do Pampa suporta uma grande diversidade de organismos, desde insetos até espécies de aves exclusivas do ambiente campestre. Ao total, o Pampa possui, na sua área equivalente a 2,3% da superfície do Brasil, mais de 12.500 diferentes espécies, considerando os mais diversos grupos de organismos.

... E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS

No entanto, a importância do Pampa vai além da biodiversidade: os ecossistemas campestres fornecem uma grande diversidade de serviços ecossistêmicos, ou seja, benefícios que nós, seres humanos, obtemos dos ecossistemas e dos quais dependemos. Em um primeiro momento, temos a pecuária: carne, couro e lã de alta diversidade são os resultados diretos da produtividade do campo nativo. Além disso, são ecossistemas importantes para o sequestro de carbono, tema de extrema relevância no debate ambiental da atualidade. Sim, não é só na floresta que existem grandes quantidades de carbono: globalmente, os ecossistemas campestres estocam 1/3 do carbono terrestre, em especial no solo, onde inclusive o carbono é mais estável que na biomassa acima do solo, eis que protegido de eventos de pastejo ou fogo. Ou seja, a conservação dos campos, também no Pampa, possui uma gran-

APESAR DA RELEVÂNCIA ECOLÓGICA E DAS SUAS CONTRIBUIÇÕES
PARA O BEM-ESTAR HUMANO, ORIUNDOS DA BIODIVERSIDADE
QUE ESTÁ NA BASE DOS PROCESSOS ECOSISTÊMICOS, OS CAMPOS
DO PAMPA SÃO ECOSISTEMAS GRAVEMENTE AMEAÇADOS

de relevância para a mitigação das mudanças climáticas. Além disso, os ecossistemas campestres fornecem habitat para a fauna, inclusive espécies com relevância para a polinização de culturas agrícolas, e contribuem para os ciclos hidrológicos. A boa e constante cobertura do solo fornecida por ecossistemas campestres reduz a erosão e, assim, diminui as perdas de solo. Não suficiente, as paisagens campestres são uma importante base para o turismo rural e para a base da cultura gaúcha – é possível pensar no gaúcho sem lembrar do campo?

O PAMPA: O BIOMA MAIS AMEAÇADO DO BRASIL

Apesar da relevância ecológica e das suas contribuições para o bem-estar humano, oriundos da biodiversidade que está na base dos processos ecossistêmicos, os campos do Pampa são ecossistemas gravemente ameaçados. O bioma Pampa é, atualmente, o bioma com a maior taxa de perda de áreas de vegetação nativa no Brasil e, ao mesmo tempo, o bioma com menor percentagem de áreas protegidas. Considerando a combinação desses dois fatores, podemos considerar o Pampa como o bioma mais ameaçado do Brasil. A perda de áreas de campo nativo resulta na redução dos serviços ecossistêmicos prestados, em troca do aumento de um único serviço, geralmente a produção de grãos ou de outros materiais, resultando na diminuição da resiliência da paisagem. A perda de biodiversidade em escala regional, por sua vez, impacta processos ecológicos e, com isso, serviços ecossistêmicos. Dessa maneira, a relevância dos campos para as mudanças climáticas é dupla: por um lado, a perda de ecossistemas nativos implica em emissões de carbono e, pelo outro, a perda da multifuncionalidade e da biodiversidade na paisagem implica uma menor resiliência dos sistemas frente às mudanças climáticas. Com isso, aumenta também a vulnerabilidade para as populações humanas. Em outras palavras: manter os ecossistemas nativos do Pampa contribui tanto para a mitigação quanto para a adaptação às mudanças climáticas.

A PECUÁRIA EM CAMPO NATIVO: ALIADO NA CONSERVAÇÃO

Se o Pampa surpreende em relação à sua biodiversidade, talvez seja mais surpreendente ainda saber como ela é mantida: através do pastoreio do gado, que é o principal responsável pela sua biodiversidade. Enquanto em ambientes florestais o gado é um problema, no Pampa ele contribui para a diversidade e dinâmica do campo. Isso porque a maior parte dos ecossistemas campestres e suas espécies possuem um longo histórico de presença

de grandes herbívoros nativos, no caso do Pampa hoje extintos, e do fogo, de forma que dependem de um regime de distúrbios para se manter. Em outras palavras, nos campos do Pampa, o gado doméstico cumpre um papel importante para manter a estrutura dos ecossistemas campestres, semelhante ao que ocorria com os animais nativos no passado. Claro que um bom manejo pastoril é fundamental: sabemos que cargas animais altas podem levar ao sobrepastoreio, à degradação ambiental, à perda de produtividade e ao aumento do risco de invasão por espécies exóticas. No entanto, quando ocorre um bom manejo, o gado é aliado na conservação.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À CONSERVAÇÃO DO CAMPO

Essa relação positiva entre o campo e o gado coloca o Pampa em uma condição muito especial: temos aqui ambientes naturais onde podemos produzir sem prejudicar o meio ambiente, eis que a produção pecuária pode ser considerada a vocação do Pampa. No entanto, na prática vemos a perda de campo na ordem de 140.000 hectares por ano. Precisamos de políticas públicas que incentivem a manutenção dos campos nativos e apoiem o produtor rural responsável por eles, assim preservando a biodiversidade da qual dependemos, além de fortalecer a resiliência das paisagens frente às mudanças climáticas. Um primeiro passo é reconhecer a importância do campo na sociedade e na política. Na discussão sobre a conservação, muitas vezes existe um ‘viés florestal’. Por exemplo, discutimos o problema do ‘desmatamento’, o qual trata explicitamente das florestas mas negligencia os campos, ou usamos o antigo termo ‘Código Florestal’ para a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651 de 2012), sugerindo que a lei possui um foco apenas em ambientes florestais ou que essas sejam mais importantes, o que não é o caso. Em regiões campestres, precisamos proteger e – onde for necessário – recuperar os campos, ambientes naturais típicos e, como visto, de alta biodiversidade e relevância. A grande extensão de áreas degradadas já existente é um problema por si só: o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa prevê, para o bioma Pampa, a restauração ecológica de mais de 300.000 hectares de áreas degradadas até 2030, a grande maioria em propriedades particulares (recuperação da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, prevista em lei). Infelizmente, o campo não volta de forma fácil. Cumprir essa meta de restauração é um grande desafio que novamente necessita de políticas públicas adequadas. Conservar o que ainda resta do campo é chave para não aumentar a necessidade de restauração no futuro.

Engenheiro especialista em Planejamento Energético e Ambiental; Ex-diretor do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) e do Departamento Municipal de Habitação (DMAE) - Porto Alegre

Proteger melhor e prevenir

Arquivo pessoal



Vicente Rauber*

Há um ano ocorria no RS a sua maior catástrofe climática.

Em março de 2023, em Seminário realizado na PUCRS, um profissional do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), mostrou o mapa do RS, frisando a Bacia Hidrográfica do Guaíba e alertou: “Nesta região, ainda neste ano, podendo adentrar o primeiro semestre do ano que vem, haverá temporais e muita chuva”. Estavam presentes agentes do município de Porto Alegre e do Estado do RS. Certamente, a informação não chegou a quem realmente deveria tomar providências.

O que aconteceu? Inundações significativas em setembro em dezembro de 2023 já demonstraram deficiências que precisavam ser corrigidas. Nada foi feito.

Em maio de 2024, as enormes inundações demonstraram claramente as insuficiências dos municípios atingidos. Porto Alegre, que possui um Sistema de Proteção contra Cheias suficiente para proteger inundações até a altitude de 6,0m, viu a cidade inundada como nunca antes, com as águas chegando até a altitude de 5,37m. Por quê? Conforme diagnóstico de 48 profissionais e ex-dirigentes do Setor, divulgado em manifestação pública, três aspectos ficaram evidentes: (i) As comportas externas, que necessitam de, no mínimo, uma revisão e reparos por ano, desde 2020 (informação registrada na imprensa com informação do DMAE) não tiveram manutenção; (ii) As comportas existentes nas Casas de Bombas, num nível mais baixo, que necessitam de manutenção permanente, há tempo igualmente não recebiam a manutenção necessária, e, (iii) os diques internos no Sarandi, deteriorados há tempo, também não foram recompostos. As autoridades envolvidas passaram a atacar os signatários da manifestação, proibiram a palavra “manutenção” na Prefeitura e divulgaram inúmeras versões falsas.

Até hoje, somente algumas ações foram encaminhadas, parte delas completamente descabidas; no entanto, os itens acima citados estão longe de serem completamente sanados. Tomara que não ocorra em seguida outro evento semelhante ao de 2024, porque a cidade estará novamente inundada.

TOMARA QUE NÃO CHOVA MUITO; A CIDADE ESTARÁ NOVAMENTE INUNDADA

Porque temos tantos eventos climáticos? Citamos mais alguns: duas secas seguidas na maior reserva de água doce do mundo, a Amazônia, em tamanho nunca antes vista; recordes de queimadas na Amazônia e Pantanal; clones e tornados em várias regiões do Planeta; queimadas recordes na rica Los Angeles, terra de Hollywood, que destruíram matas e áreas urbanas inteiras. Até nossa “Globo de Ouro”, Fernanda Torres, teve que abandonar o hotel onde estava hospedada. Os poderosos EUA foram incapazes de controlar o fogo.

A regularidade do clima – calor, frio, ventos e chuva – era dada por uma natureza equilibrada. Esta condição está perdida a ponto de tudo poder ocorrer. Por que foi perdida?

A NATUREZA ESTÁ DESEQUILIBRADA

Sem os raios de luz e calor do sol, o planeta Terra seria uma bola gélida e escura. Ou seja, não seríamos!

O sol é nossa única fonte de energia e responsável por nossa vida.

Para que a terra se mantenha aquecida, a camada de ozônio, aproximadamente a 30 km acima da camada terrestre, retém parte dos raios de calor, especialmente os infravermelhos. Acontece que a camada de ozônio tem sido aumentada, retendo excesso de calor, provocando o sobreaquecimento terrestre, que continua crescente.

E quem aumenta a camada de ozônio? Os gases de efeito estufa (GEEs), emitidos por nossos modos de produção e de vida.

Todos os países, especialmente os do chamado primeiro mundo, precisam urgentemente reduzir com intensidade a emissão dos GEEs, para salvarmos o planeta.

O BRASIL ESTÁ ENTRE OS 10 MAIORES EMISSORES DE GASES DE EFEITO ESTUFA

O Brasil está entre 10 maiores emissores de GEEs. As queimadas, derrubadas e degradação dos biomas contribuem com aproximadamente 45%. A boa notícia é que em 2024 houve redução de 70% nas queimadas e de 32,4% no desmatamento, em relação a 2023. Frise-se que, entre outros papéis relevantes, a Amazônia produz os “rios voadores”, blocos de nuvens gerados pela evapotranspiração das árvores, que levam chuvas a várias partes da América do Sul, especialmente ao superpovoado Sudeste brasileiro. A derrubadas e queimadas das árvores reduzem a produção destes “rios voadores”, além de deslocá-los para outras regiões. Queimadas e desmatamentos somente trazem malefícios brasileiros e internacionais e é possível e essencial acabar com estas práticas o quanto antes. Em minha opinião, é questão de segurança nacional e como tal deve ser tratada.

A segunda maior geração de GEEs, de aproximadamente 25%, cabe ao modo de produção agrícola e pastoril. Não há nenhuma necessidade de aumentar a chamada fronteira agrícola. É possível produzir mais e melhor, até com custos menores a médio prazo, bastando intensificar a aplicação da Agricultura de Baixo Carbono (ABC), versão brasileira de medidas para a agricultura enfatizadas em várias COPs (reuniões anuais entre países para tratar do clima e proteção ambiental), especialmente na COP-

15, em 2015, em Copenhague, na Dinamarca.

Realça práticas alternativas como o uso de bioinsumos e valorização da natureza, plantio direto, rotação entre agricultura, pastagens e florestas, entre várias outras.

As indústrias, atividades comerciais e serviços e pessoais contribuem aproximadamente com 10%.

E, tratando da transição energética, verificamos que no caso brasileiro, os combustíveis fósseis, petróleo e carvão mineral, contribuem com aproximadamente 20%. Porém, nos grandes centros, principalmente gasolina e óleo diesel respondem por dois terços dos GEEs.

A energia elétrica é a mais eficiente modalidade energética que possuímos, não produz poluição no seu uso. E, no Brasil, ela é gerada com mais de 90% de recursos renováveis. A substituição dos veículos a combustão por veículos elétricos será uma das revoluções de nossa época. Já imaginaram nossas cidades sem os venenos vindos dos canos de descarga e praticamente sem ruídos? Ainda não temos no Brasil prazos definindo o final da produção de veículos a combustão, como já fizeram França e Alemanha, fixando o ano de 2030. Estados e municípios podem auxiliar promovendo a disponibilização de locais para recarga elétrica.

OS VEÍCULOS ELÉTRICOS SÃO UMA DAS REVOLUÇÕES DE NOSSA ÉPOCA

Os eventos climáticos extremos causam enormes prejuízos, alguns irreparáveis, porém em grande parte preveníveis. Os custos da prevenção certamente são menores que os custos dos prejuízos. A prevenção e solução dos prejuízos constituem interesse público.

A cada ano sofremos com uma seca forte causando prejuízos no campo e nas cidades. Já poderíamos ter resolvido a implantação de suficientes reservatórios d'água, bem como suficiente tratamento d'água para consumo humano e de diferentes produções.

As defesas civis precisam atuar melhor com mais integração entre si e demais órgãos públicos e privados. Tem ocorrido a implantação de mais aparelhos de previsão de tempo, mas é necessário um órgão qualificado para centralizar o recebimento e a interpretação de imagens, também integrado por climatologistas que antecipam eventos em maior prazo.

Nas inundações de maio de 2024, 184 vidas foram perdidas. Houve extraordinária solidariedade. Milhares de pessoas e indústrias, comércio e serviços ainda tentar recuperar-se ou já desistiram.

Em todos os eventos os serviços públicos – saúde, educação, segurança, habitação, auxílios financeiros e financiamentos, têm seus custos muito ampliados.

E por que tantas cidades inundam com as chuvas maiores? Há duas razões fundamentais: (i) quando os imigrantes europeus realizaram a ocupação das terras, o fizeram junto às águas, porque dela precisamos para tudo. E também o transporte era feito pelas águas, e, (ii) com a intensificação da urbanização, incluindo o êxodo rural, aos pobres sobraram as beiras de arroios e encostas; outros, sem necessidade, também o fizeram.

O resultado é uma imensidão de áreas de risco, cuja solução requer: (i) Prevenir a ocupação de áreas ainda não ocupadas, com arborização ciliar, praças e parques; (ii) reassentamento das áreas de risco para áreas seguras, igualmente as áreas desocupadas com arborização. A propósito, a intensificação da arborização é um excelente instrumento para melhoria do clima e redução da poluição, como bem demonstrado por Medellín, na Colômbia, que implantou 30 corredores verdes e hoje é mundialmente premiada como a “Cidade da Eterna Primavera”; e, (iii) proteger as áreas inundáveis e alagáveis com adequados sistemas de proteção contra cheias e de drenagem urbana.

Há efetiva necessidade de um programa nacional de reassentamento de áreas de risco, inserido na política habitacional, sustentado pela União, estados e municípios.

MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO BÁSICO PARA NOSSA PROTEÇÃO E QUALIDADE DE VIDA

Meio ambiente e saneamento básico são os instrumentos essenciais para enfrentar e prevenir eventos climáticos extremos, bem como propiciar qualidade de vida à toda população.

O saneamento básico, muito desvalorizado, é a política pública efetivamente capaz de propiciar proteção, saúde, educação, renda e postos de trabalho. Cada Real aplicado em saneamento poupa R\$ 3 Reais em saúde.

A Constituição Federal entende que os “assuntos de interesse local”, como é o caso do saneamento básico, são de atribuição municipal, o que é ratificado no inciso I do Artigo 30.

O que está ratificado no “Marco legal do saneamento básico”, Lei Nº 14026/2020, que discrimina as atividades as atividades de água tratada, coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, drenagem urbana e proteção contra cheias.

O Marco Legal do Saneamento estabelece como metas a serem obtidas até 2033, a universalização do atendimento de água e 90% da coleta e tratamento de esgotos.

Portanto, a titularidade e a responsabilidade do saneamento básico é do município. Como sabemos, a maioria dos municípios sequer possui uma estrutura para pla-

nejar e fiscalizar estas atividades. E nem possui recursos financeiros suficientes. Estados e União precisam participar.

Duas atribuições fundamentais cabem ao Estado do RS: (i) numa Região Metropolitana a maioria dos problemas, como é o caso do saneamento, são da região e não apenas de cada município, razão pela qual a Constituição recomenda a criação de órgãos metropolitanos, Art. 25, parágrafo 3º, e, (ii) a Lei Estadual Nº 10.350/1994 requer a criação de Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica”. Hoje existem 24 comitês cobrindo todo o Estado, sem recursos para seu funcionamento.

Para a União, entre outros itens importantes, cabe o inciso XVIII, Art. 21 da Constituição: “Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente secas e inundações”. Isto é entendido como a realização das respectivas obras estruturantes. A União tem destinado muitos recursos para esta finalidade, especialmente para o RS. Falta estrutura para a sua realização; daí o ideal seria a criação de uma estrutura federal, por exemplo um DNOS atualizado.

Nosso Tribunal de Contas tem feito um extraordinário serviço na fiscalização dos aspectos legais de outras políticas como saúde e educação.

FISCALIZAR A APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO SANEAMENTO E DAS ÁGUAS SERIA UMA GRANDE CONTRIBUIÇÃO

Daria uma grande contribuição se incluísse na sua fiscalização, os aspectos legais do saneamento básico e das águas acima citados. Por exemplo, as responsabilidades do estado e dos municípios; a existência de estruturas e responsáveis, com planejamentos e metas, sem deixar de incluir as atividades de drenagem urbana e de proteção contra inundações, muito lembradas somente nas chuvas.

*Engenheiro especialista em Planejamento Energético e Ambiental. Gestor Público e de empresas

Em Porto Alegre: Ex-Diretor do DEP - Departamento de Esgotos Pluviais (em dois períodos); Coordenador do Fórum Municipal de Saneamento e Meio Ambiente; Co-fundador do Comitê da Bacia do Rio Gravataí; Ex-Diretor do Demhab - Departamento Municipal de Habitação; Criador do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia.

No Estado RS: Diretor Presidente e Conselheiro de Administração da CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica; Conselheiro de Administração da CGTEE e SULGAS; Diretor do BANRISUL - Banco do Estado do RS.

Na União: Diretor da Petrobras/REFAP; Assessor Esp da INNOVA; Conselheiro de Administração do ONS - Operador Nacional de Energia Elétrica - e do MAE - Mercado Atacadista de Energia Elétrica.

Charlie Brown e Snoopy discutem o Acordo de Paris e a enchente de 2024

Arquivo pessoal



Gilberto R. Cunha

Imagine se, na cena emblemática em que Charlie Brown e Snoopy aparecem sentados na beira de um lago, em vez de refletirem sobre a finitude da vida – “Algum dia todos nós iremos morrer, Snoopy!”, assevera um quase fatalista Charlie Brown, ao que um sensato Snoopy se contrapõe com serenidade, “Verdade, mas todos os outros dias não” –, os dois optassem por discutir o aquecimento global e o Acordo de Paris. Refazendo ficcionalmente o diálogo da bem-conhecida passagem das tirinhas de Charles M. Schulz, o mesmo Charlie Brown diria: “Em 2024, ultrapassamos o limite crítico de 1,5 °C, Snoopy! Atingimos o ponto de não retorno. O Acordo de Paris perdeu o sentido.” Como réplica, Snoopy assim se manifestaria: “Um ano apenas pode não significar nada, Charlie! O Acordo de Paris indica o limite crítico de aquecimento de 1,5 °C, causado pela atividade humana, como média de um período de 20 anos”. Então, se, no diálogo original, Snoopy conseguiu angariar aplausos e mais adeptos para a sua filosofia de vida, quem você imagina que, nessa última cena, poderia estar com a razão?

A resposta mais sensata, quem sabe, você poderia encontrar lendo o artigo “A year above 1.5 °C signals that Earth is most probably within the 20-year period that will reach the Paris Agreement limit”, dos pesquisadores Emanuele Bevacqua, Carl-Friedrich Schleussner e Jakob Zscheischler, vinculados a Universidades e Institutos de Pesquisa da Alemanha e da Áustria, publicado na revista Nature Climate Change (disponível em <https://doi.org/10.1038/s41558-025-02246-9>).

Vamos rememorar que, em 2023, a temperatura média do ar da superfície da Terra atingiu 1,43 °C acima da temperatura de referência do período pré-industrial (1850-1900). Além dos fatores antrópicos, especialmente associados com a elevação da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, naquele ano, a presença do fenômeno El Niño, admite-se, contribuiu para tal elevação. Veio o ano de 2024: El Niño encerrou o seu ciclo, La Niña se estabeleceu, mas o planeta não esfriou. Pelo contrário, continuou aquecendo. Em 2024, foi quebrado o recorde de aquecimento, registrando 1,55 °C. Enquanto isso, emergências climáticas (secas severas, ondas de calor, incêndios florestais, inundações sem precedentes, furacões e tornados arrasadores, entre outras) se espalharam e continuam se espalhando pelo mundo todo, inclusive entre nós.

O destaque dado no artigo de Emanuele Bevacqua e colaboradores, merecedor de especial atenção, é que as implicações da superação da meta dos 1,5 °C de aquecimento, firmada pelo Acordo de Paris (COP21-2015), embora não estando bem claras (mesmo com as emergências climáticas se sucedendo mundo afora), não devem ser ignoradas. Todavia, apesar da dúvida razoável apresentada pelos autores, acendeu-se o sinal de alerta que, se não for implementada uma política radical de mitigação das emissões de gases de efeitos estufa, o ano de 2024 pode se configurar como o primeiro ano acima de 1,5°

C dentro do primeiro período de 20 anos com média de aquecimento global de 1,5°C ou superior, frustrando as expectativas/esperanças constantes no Acordo de Paris. Pareceu confuso? Não, a conclusão é muito clara! É bem provável que o ano de 2024 possa ser o marco do início inequívoco da era do aquecimento global de 1,5 °C motivado pela atividade humana. Tal fato indica a urgência de imposição global de políticas efetivas de cortes de emissões de gases de efeito estufa, as quais devem ser colocadas imediatamente em prática. Em paralelo, sobressai-se ainda a necessidade de investimentos na construção da capacidade de adaptação a uma nova ordem climática mundial.

Faz pouco mais de um ano que, quem vive no Rio Grande do Sul, ficou sabendo, na prática, que o homem tanto pode afetar o clima do planeta Terra como pode ser drasticamente afetado por ele. Não foi outra coisa a experiência dolorosa vivenciada por muitos gaúchos no final de abril e começo de maio (perdurando os efeitos ao longo desse mês) de 2024, quando chuvas intensas, sem precedentes desde que se iniciaram os registros meteorológicos sistemáticos na região, deram causa a um dos mais devastadores eventos hidrológicos extremos registrados no Brasil.

Quem viveu sabe o rastro de destruição deixado pela enchente de 2024 no Rio Grande do Sul. Cicatrizes ainda podem ser vistas na paisagem natural (foram diagnosticados cerca de 15 mil movimentos de massa nas encostas) e em infraestruturas não totalmente reparadas. Foram 250 trechos de rodovias e 140 pontes danificadas (algumas ainda por restaurar), além de diversas residências destruídas. O Aeroporto Salgado Filho foi fechado. A Capital do Estado, Porto Alegre, sitiada. E, a pior conta, 183 mortes confirmadas, 27 desaparecidos, 806 feridos e 15 mil casos de leptospirose. Tudo isto em meio a prejuízos vultosos na agricultura e nos setores industrial, de comércio e de serviços.

Na efeméride de um ano da tragédia climática de 2024 no Rio Grande do Sul, a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), no dia 30 de abril de 2025, em evento transmitido ao vivo por meio do seu canal no YouTube (ainda disponível em <https://www.youtube.com/live/3SAuNYYIKbM>),

lançou o documento “As Enchentes no Rio Grande do Sul – Lições, Desafios e Caminhos para um Futuro Resiliente”. A leitura desse material deveria ser obrigatória para quem almeja entender o ocorrido no Estado e, acima de tudo, para que deseje ou tem a responsabilidade de evitar que tragédias similares venham a se repetir.

Após a publicação da ANA, muitos pontos até então obscuros sobre a enchente de 2024 restaram esclarecidos. Não há margem para dúvidas que o aumento de desastres naturais, associado às precipitações e cheias, deve ser incorporado à nova gestão de riscos climáticos, reconhecendo-se que a intensificação das chuvas e vazões extremas na Região Sul do Brasil pode ser, em parte, creditada à mudança do clima. Além disso, ficou estabelecido que, em 2024, a área da Bacia Hidrográfica da Lagoa dos Patos foi a mais atingida em vez da Bacia do Rio Uruguai. Comparada com a enchente de 1941, a maior até então conhecida, seja em inundação, extensão e duração, a enchente de 2024 foi superior (2024 x 1941): 5,37 m x 4,75 m (nível máximo do Guaíba no Cais Mauá); 2 dias x 10 dias (número de dias para a subida das águas do Guaíba inundar Porto Alegre); e 30 dias x 20 dias (duração das cheias na região metropolitana de Porto Alegre).

Não há dúvida que precisamos estar melhor preparados quando eventos dessa natureza voltarem a acontecer. Tudo indica que os extremos climáticos de natureza hidrológica tendem a ficar mais intensos e frequentes no Sul do Brasil.

Voltando ao diálogo fictício dos personagens *peanuts* de Charles Schulz, tanto o tragicômico Charlie Brown quanto o sereno Snoopy, na situação posta, podem estar certos. Se aplaudirmos os que negam a adesão ao Acordo de Paris e engrossarmos as correntes negacionistas da mudança do clima, não há dúvida de que Charlie Brown está com a razão. Por outro lado, se entendermos que a temática da mudança do clima precisa ser levada a sério e que são necessárias ações relacionadas com a transição energética, com menos consumo de combustíveis fósseis e mais de energias limpas/renováveis, paralelamente à construção da capacidade de adaptação ao novo clima global, ainda há esperança para os snoopynianos.

FAZ POUCO MAIS DE UM ANO QUE, QUEM VIVE NO RIO GRANDE DO SUL, FICOU SABENDO, NA PRÁTICA, QUE O HOMEM TANTO PODE AFETAR O CLIMA DO PLANETA TERRA COMO PODE SER DRASTICAMENTE AFETADO POR ELE

Conselheira Substituta no TCE/RS. Pós-graduada e Mestre em Direito.

Pós-graduada em Neurociências e Comportamento. Graduada em Psicologia

Por uma política pública dos contextos comunitários

Arquivo pessoal



Ana Cristina Moraes

O tema da hora é “resiliência climática e meio ambiente”. Ao falar desse assunto, o conhecimento dos povos originários é essencial para a busca de estratégias de enfrentamento às crises decorrentes das mudanças climáticas. É fato que todos são atingidos – ricos e pobres –, mas também é certo que as respostas públicas são mais rápidas para atender às demandas daqueles. Então, chegou o momento de se estabelecer uma Política Pública dos Contextos Comunitários, uma especialidade que desvele e priorize as necessidades dessa grande parcela da sociedade brasileira.

Em julho de 2023, o Cacique José Verá, que lidera o povo Guarani Mbyá da Aldeia do Campo Molhado, localizada no município de Maquiné, Rio Grande do Sul, disse-me que “O guarani está nessa terra muito antes de o Brasil ser chamado de Brasil. O jurua tira as árvores da terra e, sem as raízes das árvores, que seguram as pedras e a terra, tudo vai abaixo quando chove.”. Essas palavras revelam o nosso passado, presente e futuro: o não indígena (“jurua”) foi – e continua – colonizando e dominando as terras, os vegetais e os corpos para mostrar o seu poder, fazendo isso a qualquer custo.

Pouco tempo antes, a região tinha sido atingida por um ciclone extratropical, com fortes tempestades, deslizamentos, destruições, perdas, mortes. No ano seguinte, mais precisamente em maio de 2024, o cenário piorou, e muito, quando o aguaceiro tomou conta do estado gaúcho e se tornou a maior crise socioambiental do Brasil... até o momento. Ou seja, mesmo diante de catástrofes climáticas, a lógica de pensar extrativista ainda é praticada, em larga escala, como imperativo categórico, ameaçando as gerações vindouras.

Digo isso porque, recentemente, ao fazer uma trilha urbana no Morro da Cruz, em Porto Alegre, vi uma das mais belas imagens panorâmicas da cidade; no entanto, também constatei que o Estado deixa a desejar nas suas ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e de proteção às pessoas. É uma tragédia anunciada porque as palavras do Cacique anunciam o desfecho: o morro vai desabar por falta de “raízes”.

Segundo o Censo de 2022 do IBGE¹, existem mais de 16 milhões de pessoas vivendo em favelas e comunidades urbanas, o equivalente a 8,1% da população brasileira. A maioria são pardos (56,8%) e pretos (16,1%), somando-se a uma minoria indígena (0,8%). Constou, ainda, um aumento significativo de pessoas brancas (43,5%), se comparadas essas estatísticas com as do Censo de 2010 (26,6%). O diferencial da estimativa atual esteve na campanha feita pelo IBGE em parceria

1 BELLO, Luiz. Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. IBGE, 08 nov. 2014. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas#:~:text=O%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022%20encontrou,popula%C3%A7%C3%A3o%20do%20pa%C3%ADs%20naquele%20ano..> Acesso em: 16 mai. 2025.

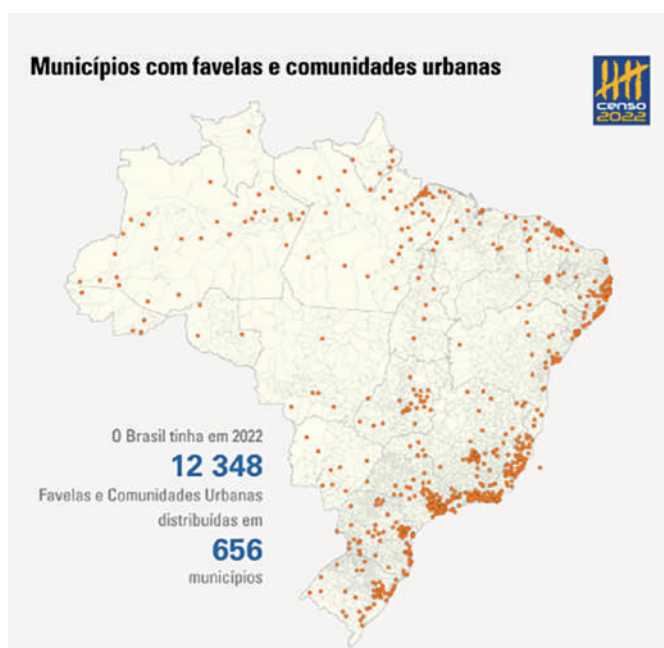
com o Instituto Data Favela e a Central Única das Favelas (CUFA), que ampliou a cobertura da pesquisa com a finalidade de incluir os domicílios dos moradores ainda não recenseados nos referidos territórios. Se fosse feito um cotejo dessa fatia populacional com as regiões brasileiras, seria como se todo o Centro-Oeste² fosse ocupado pelas comunidades, pois dita região contava, neste mesmo Censo, com 16,3 milhões de habitantes. Claro, o comparativo seria apenas para fins dimensionais, pois, de acordo com o IBGE, a maioria das favelas e comunidades (83,5%) estava localizada nas Grandes Concentrações Urbanas do Brasil, presente nas periferias das maiores cidades.

O crescimento periférico é multifatorial, tendo origem em diversos atravessamentos históricos, econômicos e sociais. O tecido, assim, é repleto de interseccionalidades³ – como raça, cor, gênero, classe social e desigualdade de renda, por exemplo –, sobrepondo-se e criando experiências únicas de discriminação e preconceito. As facções e o tráfico são realidades existentes nas comunidades. Contudo, ao percorrer as ruas, vielas e becos do Morro da Cruz, conduzida pelo líder comunitário Clóvis Marques, percebi que existem crianças, adolescentes e adultos, trabalhadores, tentando resistir a esse modelo e sofrendo por não ter o amparo do poder estatal na implementação de políticas públicas essenciais.

2 Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Goiás.

3 Crenshaw, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 1991, 43 (6): 12141-12199. <https://doi.org/10.2307/1229039>.

FIGURA 1



Fonte: Censo IBGE, 2022

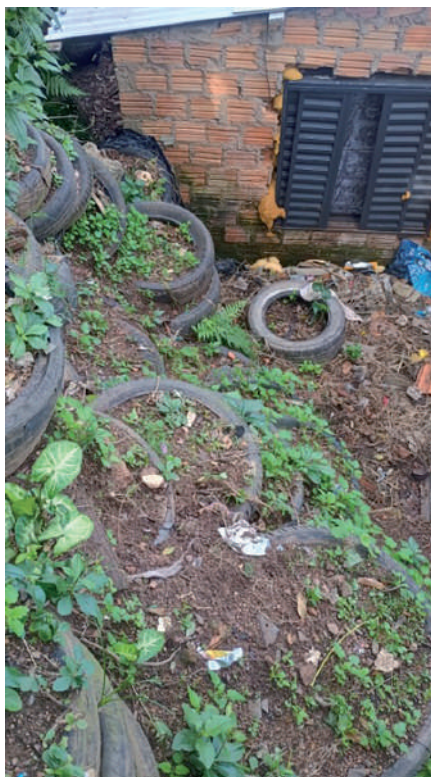
Embora tenha ocorrido uma evolução no Censo de 2022 para tentar mapear as favelas e comunidades, existe uma parcela social invisibilizada, que não aparece nas estimativas do IBGE e nem nos registros do Poder Executivo de Porto Alegre⁴. Segundo o líder, ganha força a ideia de “Complexo do Morro da Cruz”⁵, com a reunião das vilas do entorno – Vargas, Campo da Tuca e São Guilherme, além das aglomerações não mapeadas pelos órgãos públicos, como Altos do Morro, Nova Invasão, Alameda Chácara do Primeiro, Beco das Pedras, Beco 3, Beco 4, Beco 5 e Beco 7 –, o que daria, em conjunto com o Morro da Cruz, em torno de 87.000 moradores, o equivalente aproximado ao somatório de 49 municípios gaúchos, se considerados os de menores populações⁶.

Dentre os direitos sociais precarizados no local, destaco dois deles – moradia e educação –, sem desconsiderar outros, também relevantes. Em relação ao primeiro, o problema maior está justamente nas zonas não mapeadas, nas quais as moradias cresceram de forma desordenada em áreas de risco iminente. Nos becos que se infiltram no morro, há poucas árvores e os diversos níveis de casas são demarcados por contenções de pneus velhos e terra que, caso ocorram chuvas mais volumosas, deslizarão em uma massa única, apagando vidas. As enchentes de 2024 atingiram os bairros mais próximos do Guaíba, não afetando diretamente o Morro da Cruz. No entanto, é fácil visualizar o desfecho trágico acaso venha a ocorrer uma concentração pluviométrica mais intensa na região. Ainda que isso não ocorra, os pneus liberam substâncias tóxicas e contaminam o solo e as águas, devendo ser encaminhados para o descarte correto. Não são, portanto, uma solução social e ambiental viável para conter desmoronamentos.

4 Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smamus/morro-da-cruz-circular-poa_O.pdf. Acesso em: 17 mai. 2025.

5 Disponível em: <https://www.instagram.com/morrodacruzpresente/> e <https://www.instagram.com/stories/highlights/17993854189960677/>. Acesso em: 17 mai. 2025.

6 Jacuizinho, Protásio Alves, Silveira Martins, Uniústada, Gramado dos Loureiros, Inhacorá, Vanini, Ubiretama, Almirante Tamandaré do Sul, Nicolau Vergueiro, Boa Vista das Missões, Itapuça, Ivorã, São José do Herval, Doutor Ricardo, Mariano Moro, Sete de Setembro, Vespasiano Corrêa, Alto Alegre, Mato Queimado, Relvado, São Pedro das Missões, Gentil, Lagoa dos Três Cantos, Pouso Novo, Capão Bonito do Sul, Muliterno, Ipiranga do Sul, Barra do Rio Azul, Linha Nova, Santa Cecília do Sul, Floriano Peixoto, Canudos do Vale, Novo Xingu, Cruzaltense, Coronel Pilar, Vista Alegre do Prata, Ponte Preta, Porto Vera Cruz, Quatro Irmãos, Santa Tereza, Montauri, Guabiju, Tupanci do Sul, Carlos Gomes, Engenho Velho, Coqueiro Baixo, União da Serra, André da Rocha: totalizando 85.849 habitantes, conforme Censo do IBGE de 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatísticas/sociais/populacao/9013-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 17 mai. 2025.



Quanto ao segundo direito social precarizado, a região conta com onze escolas de ensino infantil, cinco escolas municipais de ensino fundamental, oito escolas estaduais de ensino fundamental e, paradoxalmente, apenas uma escola estadual de ensino médio, que se localiza no pé do morro. Não existe nenhuma escola particular no complexo. Com tamanha demanda educacional, dá para ver nitidamente que os adolescentes não possuem incentivos suficientes para continuar os estudos e ampliar as suas estruturas cognitivas para ganhar autonomia e independência, pois o acesso ao ensino médio gratuito, próximo de suas moradias, ainda é precário, insuficiente. Essa situação conduz os jovens ao fatalismo de buscar o mercado de trabalho informal ou mais precarizado, somando-se à possibilidade de não terem alicerces firmes para resistir à cooptação do poder paralelo.

Logo, a ausência de raízes sólidas – reais e metafóricas –, aliada à falta de interesse em modificar essa trajetória, continuará mantendo essa parcela da sociedade brasileira em um ostracismo social, jogada à própria sorte. E é nesse sentido que se faz necessária a construção de uma Política Pública dos Contextos Comunitários, a exemplo da Psicologia Comunitária, área recente da Psicologia que considera a complexidade sistêmica dos territórios, a fim de promover intervenções para mudar a realidade social, contando com a participação ativa dos membros da comu-

nidade na construção de soluções para as suas demandas.

As políticas públicas atuais são, em grande parte, construídas e executadas para atender às necessidades das pessoas que não vivem nas extremidades mais empobrecidas. Chegou a hora de enfrentar o fato de que as comunidades periféricas precisam ser vistas, ouvidas e sentidas. Para isso, torna-se imprescindível a criação de uma política pública especializada como uma resposta ao modelo tradicional de gabinete, contemplando verdadeiramente os direitos constitucionais desses brasileiros/as.

O aprendizado sobre resiliência climática para minimizar os efeitos das mudanças ambientais só se tornará pleno quando forem respeitados os lugares de fala das comunidades. A partir daí, será possível evoluir para uma Política Pública dos Contextos Comunitários, destinada a pôr em prática o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no inciso III⁷ do art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Escutemos Ailton Krenak⁸: “As mudanças climáticas virão, não adianta esperar, e quem tem que mudar somos nós.”

7 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

8 SOUZA, Bárbara. “A saúde acontece na fricção entre o nosso corpo e a terra”, Ailton Krenak palestra sobre mudanças climáticas na ENSP, 29 nov. 2024. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/55802>. Acesso em: 20 mai. 2025.

Conselheira-Substituta do TCE/RS, Membro dos Comitês e Comissões de Sustentabilidade e Meio Ambiente do IRB (Instituto Rui Barbosa), da ATRICON, do IBDA (Instituto Brasileiro de Direito Administrativo) e do TCE/RS

Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, (T)Ec(n)ológicos e Planetários

Arquivo pessoal



Daniela Zago Gonçalves da Cunda¹

Os últimos anos catalogaram inúmeras catástrofes ambientais, com destaque às enchentes no Estado do Rio Grande do Sul e aos incêndios na Região Norte, acrescidas de diversos colapsos ambientais em todos os biomas brasileiros e em incontáveis cidades brasileiras e de outros países. Algumas práticas já estão sendo concretizadas por *Tribunais e Ministérios Públicos de Contas*, que já assumiram o protagonismo dos tempos modernos, com vestes planetárias e (t)Ec(n)ológicas, compostos por membros e técnicos qualificados, assim como importantes proposições das Comissões e Comitês de Sustentabilidade das associações e instituições da rede de controle foram levadas em consideração. Contudo, considerando-se a aceleração desgovernada rumo a um possível ponto de não retorno da crise climática, um roteiro ao enfrentamento das emergências climáticas merece espaço e ampliação.

Nos termos constitucionais, a atuação administrativa está vinculada ao papel de curadoria do ambiente e curadoria da segurança climática, conforme se depreende da leitura conjunta do preâmbulo, artigos 3.º; 37; 170, VI; e, sobretudo, do art. 225 da Constituição Federal. Há, portanto, inegável protagonismo institucional dos Tribunais de Contas (TC) e dos Ministérios Públicos de Contas (MPC) nas questões ambientais e de segurança climática.

Para a concretização de um *Estado Ecológico*, além de Democrático e de Direito, a *parceria global, concedendo natureza planetária às instituições*, necessita ser revitalizada (conforme as diretrizes constantes no ODS 17 da Agenda da ONU/2030) abarcando a “transferência de tecnologia e o intercâmbio de dados e capital humano”, com ampliação da disponibilidade de dados confiáveis e transparentes. Paralelamente, diverso da primeira noção de instituição “dos termos modernos”, que seria atrelada a utilização de novas tecnologias sem parcimônia, TC e MPC, para que verdadeiramente estejam atentos ao futuro, deverão utilizar a Inteligência Artificial (IA) e demais inovações a serviço dos seres humanos e do meio ambiente onde estão inseridos, daí o termo (t)ec(n)ológico (a tecnologia tendo a ecologia e a sobrevivência no Planeta Terra como principal objetivo, v.g. a contornar as externalidades negativas da IA e respectivos Data centers ao meio ambiente).

De maneira objetiva e resumida, o presente estudo apresenta algumas possibilidades de atuações, mencionando boas práticas e espaços para aprimoramentos na atuação dos TC e MPC.

¹ Pós-doutoranda e professora convidada na Universidade de São Paulo (USP/EACH), junto ao Grupo de pesquisas SmartCitiesBr. Doutora e Mestre em Direito pela PUC/RS. Conselheira-Substituta do TCE/RS desde 2014 e ex-Auditora de Controle Externo (de 2000 a 2014). Membro dos Comitês e Comissões de Sustentabilidade e Meio Ambiente do IRB (Instituto Rui Barbosa), da ATRICON, do IBDA (Instituto Brasileiro de Direito Administrativo) e do TCE/RS. Autora de obras e artigos nacionais e internacionais sobre gestão pública sustentável e inovadora. Pesquisadora junto ao Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (que congrega universidades do Brasil, Itália, Espanha e Portugal). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7698719164060864>; Email: dzcunda@gmail.com

I - Atuação no âmbito interno como gestor eficiente e sustentável e providente quanto às mudanças climáticas. Exemplificativamente, destacam-se a importância de implementação de Planos de Logística Sustentável; estrutura institucional com setores, comissões e servidores especializados no tema e utilização de índices de sustentabilidade da Administração Pública (v.g. o IASA), dentre outras aderências interligadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com ênfase no ODS 13 da Agenda da ONU para 2030.

II - Papel pedagógico ampliado e dedicado às questões ambientais e de mudanças climáticas, tanto na especialização de seus servidores e membros, como no compartilhamento de estudos e informações com a sociedade e jurisdicionados. Oportuno ser lembrado que a educação ambiental é um dever constitucional (previsto no art. 225 da Constituição Federal. Já no papel pedagógico, além da realização de eventos temáticos pelas Escolas de Contas, todos os setores das instituições deveriam contribuir para reflexões e elaborações de cartilhas, com linguagem simples e acessível por todos os gestores e cidadãos. Sob esse viés, além da promoção da educação ambiental e capacitação do quadro técnico, previstas na Resolução nº 07/2018, Nota Conjunta nº 01/2024 e Nota Conjunta nº 04/2024 das associações da Rede de Controle, que fomentam ações de orientação, duas leis recentes reforçam a importância da educação ambiental prevista no inc. VI do § 1.º do art. 225 da CRFB e previsões infraconstitucionais previstas na Lei 9.795/99, com atenção especial à segurança climática e à conscientização pública sobre as medidas de adaptação e resiliência dos ambientes vulneráveis à mudança do clima e, por consequência, aprimoramento das políticas públicas. Abordando tais temáticas, merecem destaque os seguintes normativos: a Lei nº 14.904 de 27 de junho de 2024 e a Lei 14.926 de 17 de julho de 2024. Tratam-se de normativos a serem divulgados, monitorados e fiscalizados pelos TC e MPC.

III - Ampliação de diretrizes ambientais sistematizadas (sobretudo visando a uma maior segurança climática), como notas de orientação e recomendatórias, assim como ampliação de itens temáticos sobre sustentabilidade e segurança climática nas avaliações e monitoramento institucionais. Embora não sejam determinações, tampouco tenham denotação cogente, servirão como um norte a ser seguido e possibilitarão considerações comparativas e averiguações evolutivas. Ademais, merecem es-

ALGUMAS PRÁTICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTÃO SENDO CONCRETIZADAS POR TRIBUNAIS E MINISTÉRIOS PÚBLICOS DE CONTAS

paço projetos de ampliação dos índices de averiguação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (por intermédio da ATRICON, IRB e demais associações) com temáticas interligadas a sustentabilidade e segurança climática. Após os desastres ambientais ocorridos em 2023 e 2024 no Rio Grande do Sul, foi emitida a *Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024* pelo Instituto Rui Barbosa – IRB – e demais associações da rede de controle, com o objetivo de traçar as diretrizes gerais para fiscalização, orientação e capacitação dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Com foco na *mitigação e prevenção de desastres naturais e adaptação às mudanças climáticas*, a referida nota traz uma lista de itens a serem verificados pelos TC em sede de monitoramento, acompanhamento, auditoria, levantamento, inspeção e outras ferramentas de controle das políticas públicas de defesa e proteção civil. Com atenção às queimadas, incêndios e desmatamentos, foi também editada a *Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 04/2024*, onde constam várias sugestões de ferramentas tecnológicas a serem utilizadas a serviço de uma maior segurança climática e ambiental.

IV - Monitoramento sistemático da dimensão fiscal da sustentabilidade a serviço do meio ambiente equilibrado e da segurança climática. Na atuação constante das instituições de controle externo também se demonstra relevante a averiguação da origem e destinação dos recursos financeiros para as atividades da Defesa Civil. Há, portanto, um dever de Planejamento Orçamentário, um dever de priorizar a prevenção do patrimônio ambiental e da segurança climática. Uma vez ausentes tais previsões, deverão ser emitidas alertas financeiro-ambientais e climáticas pelos órgãos de controle. A quantificação do dano ao erário, do custo majorado da remediação (ao invés de

ações preventivas), ainda confrontados com a inexecução das dotações orçamentárias, deverão passar a constar nos itens a serem auditados e quantificados.

V - *Monitoramento da transparência dos dados ambientais, com especial atenção à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e, sobretudo, fiscalizando o fiel cumprimento da Lei 10.650/03 (Lei de Acesso às Informações Ambientais) e da recente Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024, que aborda os planos de adaptação à mudança do clima e estabelece diretrizes de transparência e publicidade.* Na perspectiva internacional, nomeadamente a América Latina e Caribe, a publicação dos dados ambientais pelos TC e MPC deverá estar em consonância com o *Acordo de Escazú*. Propõe-se uma leitura conjunta da LAI, com a Lei do Governo Digital, com a precursora LAI Ambiental e a recente Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024, que aborda os planos de adaptação à mudança do clima e estabelece diretrizes de transparência e publicidade, com determinações para uma *transparência ativa*, que se não cumprida poderá ensejar *transparência passiva e reativa*, com conjuntas previsões explícitas a tutelar a participação social, sobretudo dos mais vulneráveis e da comunidade científica (art. 5.º), com garantias de financiamento, capacitação, transferência e difusão de tecnologias (art. 8.º). Os deveres legais garantidores do acesso às informações para uma maior segurança climática e respectiva adaptação à mudança do clima constam ainda previstos no art. 10, que determina que os planos nacional, estaduais, distritais e municipais, previstos na Lei em comento, deverão ser disponibilizados e atualizados na internet.

VI - *Monitoramento da viabilidade de atuação das Defesas Civas¹, órgãos e setores ambientais (v.g. Ministérios, Secretarias, Conselhos nas temáticas de sustentabilidade, Comitês de Bacias Hidrográficas, Departamentos de Saneamento...) com eventual responsabilização das chefias responsáveis pela inviabilidade de atuação e sucateamento dos referidos órgãos e setores ambientais.* Sobre o tema, reite-

ra-se a Nota Recomendatória Conjunta n.º 01/2024, que aborda especificamente a importância do monitoramento das Defesas Civas, atuação importante e em desenvolvimento no TCE/RS.

VII - *Sindicabilidade permanente das temáticas interligadas às questões ambientais e de segurança climática, com ênfase na dimensão ambiental e ecológica da sustentabilidade, mediante indicação dos principais normativos ambientais a serem cumpridos pelos gestores, sinalizando-se de forma clara e objetiva quais as principais temáticas ambientais e interligadas à segurança climática que serão fiscalizadas e quais as consequências do descumprimento por ações ou omissões dos gestores públicos.* A título ilustrativo, a Resolução do TCE/RS n.º 1.142/2021, em seu art. 2º, inc. XVIII, em relação ao meio ambiente, destaca que serão objeto de averiguação as políticas públicas sobre Mudanças Climáticas - *Lei Federal n. 12.187/2009*. O descumprimento dos referidos normativos poderá (na realidade, deveria) ensejar aplicação de penalidade pecuniária e desaprovação das contas. Nos processos de contas dos gestores públicos municipais, estaduais e federais as temáticas interligadas ao meio ambiente deverão compor um capítulo específico e cada vez mais robusto, sem espaço para retrocessos. Nesse monitoramento deverão ser inseridas as licitações e contratações, que deverão cumprir os normativos ambientais e quesitos de sustentabilidade.

VIII - *Concretização dos 17 ODS da Agenda da ONU com ênfase ao ODS da Agenda da ONU para 2030.* A Agenda da ONU/2030 traz 17 ODS e 169 metas com o fito de promover, de maneira concomitante, o desenvolvimento ambiental, social e econômico. Em que pese apresentados de maneira apartada, os ODS estão todos interligados e são indivisíveis, sendo o descumprimento de quaisquer desses uma ameaça para os demais. A questão climática *perpassa de maneira mais intensa todas as demais, razão pela qual se defende a centralidade do ODS 13* - “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”, do qual é meta “13.1 reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países”. Nesse sentido, foi destacado pelo Ministro Edson Fachin em sede do julgamento da ADPF nº 708: “Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras”. *Inegável que diante das emergências climáticas, o ODS 13 deverá receber um enfoque especial e servir como*

1 No Tribunal de Contas de Santa Catarina merece destaque o processo 23/80020552 – DAE 17/2023 (procedimento de fiscalização e levantamento de dados e informações sobre o serviço de defesa civil municipal e as providências dos municípios catarinenses para prevenir e mitigar as consequências de desastres naturais geológicos, hidrológicos e outros na vida de população. Relator José Nei Ascari. No Tribunal de Contas de São Paulo o CD 022755.989.22-5. No TCU, vide o processo 023.751/2018-5. No que se refere a importante atuação dos Ministérios Públicos de Contas, digno de registro a Representação MPC/RS 17/2023 – Auditoria Operacional, por ocasião de ocorrência de desastres naturais, no âmbito da Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Processo 29156-0200/2-0 (sessão do Pleno 18-10-2023).

CABE AOS OFICIAIS E AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO,
PROCURADORES DO MPC E CONSELHEIROS, EM SUAS MISSÕES
INSTITUCIONAIS, CONSCIENTIZAREM A SOCIEDADE E OS GESTORES
DESSA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA, SEM A QUAL NÃO
HAVERÁ SOBREVIDA DOS SERES HUMANOS NO PLANETA TERRA

ponto de partida a todos os demais 16 ODS da Agenda da ONU para 2030.

IX - Atuação dos Tribunais e dos Ministérios Públicos de Contas em rede, com vestes planetárias, mediante auditorias coordenadas nacionais, internacionais e globais e utilização de novas tecnologias concretizando o controle de sustentabilidade 5.0. Levando-se em consideração que a noção de sociedade 5.0 centraliza-se na qualidade de vida dos humanos em sociedade, e que para tal é essencial um ambiente ecologicamente equilibrado, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas e o controle social, tutelado por essas instituições, deverão ir além do que até recentemente poderia ser considerado “moderno” (v.g., controles 4.0, com roupagem de inovadores e/ou tecnológicos). Entende-se como boa prática a ser divulgada o *Climate Scanner*, em conjunto com o *Painel ClimaBrasil*, considerando a conexão que o tema tem com as mudanças climáticas e observando-se os três eixos constantes nas plataformas: *financiamento, governança e ação*. Um prévio *mapeamento climático nacional*, com atuação participativa dos demais 32 Tribunais de Contas do Brasil, em parceria com o Tribunal de Contas da União, mediante averiguação das previsões orçamentárias, gestão de riscos, transparência dos dados ambientais, reunião dos normativos ambientais, averiguação da adaptação e mitigação, que perpassam políticas públicas interligadas aos 17 ODS da Agenda da ONU, com ênfase ao ODS 13, será deveras profícuo. Nesses termos, a noção de *instituições planetárias* engloba não somente a *transterritorialidade*, mediante a conexão das diversas esferas de atribuição, seguindo-se as competências e soberania definidas constitucionalmente, mas também a noção de *transtemporalidade*, em especial no que tange a políticas públicas que requerem ações de Estado e não meramente de governo e temporárias.

Retomando-se as questões principais do presente estudo, no que tange ao papel de curadoria do meio ambiente, dos interesses das futuras gerações e maior equidade da presente geração, assim como de uma maior segurança e resiliência climática, e a complexidade na implementação de políticas públicas *transterritoriais e intertemporais* e respectiva fiscalização, em termos institucionais, *ratificou-se a importante missão dos TC e MPC na concretização das dimensões ecológica, social, fiscal e tecnológica da sustentabilidade*, mediante ações pedagógicas, de controle e monitoramento sistemático. Foi ressaltado que a emergência climática deverá ser concebida como a “antessala de todas as outras”, conforme, inclusive, julgado do Supremo Tribunal Federal. Nesses termos, o *ODS 13 da Agenda da ONU para 2030 enseja um enfoque especial, sem o qual a concretização dos demais ODS da Agenda da ONU poderão restar comprometidos*. Dito de outra forma, *não haverá Administração Pública verdadeiramente eficiente, sem que antes tenha sido zelosa com as diversas dimensões da sustentabilidade a propiciar uma maior segurança climática e ambiental*. Cabe aos Oficiais e Auditores de Controle Externo, Procuradores do MPC e Conselheiros, em suas missões institucionais, conscientizarem a sociedade e os gestores dessa *responsabilidade compartilhada, sem a qual não haverá sobrevivência dos seres humanos no Planeta Terra*, assim como também fiscalizarem de forma mediata e imediata o cumprimento dos normativos legais, constitucionais e internacionais aplicáveis às temáticas ambientais, responsabilizando, em suas esferas de atuações, os eventuais descumprimentos. O legado recebido nestes 90 anos de existência do TCE/RS merece ser transmitido e aprimorado para as futuras gerações, que estão a correr fortes riscos de não sobreviverem mais 90 anos. Ainda há tempo, a hora de agir verdadeiramente com atenção ao futuro é agora, afinal, estamos a serviço do interesse público das presentes e futuras gerações!

Auditor de Controle Externo- TCE-RS

O Legado que nos foi deixado pelas Enchentes de 2024

Arquivo pessoal



Leonardo Moraes Azevedo

As enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul a partir de abril de 2024 impuseram à administração pública e aos órgãos de controle um cenário de excepcionalidade. Diante de aproximadamente 95 municípios em estado de calamidade pública e mais de 330 em situação de emergência, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) protagonizou uma resposta institucional dinâmica, técnica e propositiva. A Direção de Controle e Fiscalização (DCF) promoveu, de forma imediata, uma revisão do Plano Anual de Fiscalização (PAF 2024), estruturando o PAF 2024-2025 – ReconstruçãoRS. Essa reformulação não apenas revelou a capacidade adaptativa do TCE-RS, como também reafirmou seu compromisso com a efetividade do controle externo diante das novas urgências impostas pelas mudanças climáticas.

REESTRUTURAÇÃO ÁGIL DE PLANEJAMENTO: RESPOSTA À NOVA REALIDADE CLIMÁTICA

O PAF original, construído com base em diretrizes estratégicas e em um planejamento técnico consolidado, precisou ser inteiramente reorganizado para incorporar e priorizar novas ações emergenciais. Essa reformulação, motivada pela magnitude do desastre, demonstrou a dinamicidade do processo decisório da Corte, reafirmando que um bom planejamento também deve ser resiliente e responsivo às circunstâncias não previstas. A atuação do TCE-RS se reposicionou a partir de seis grandes eixos de intervenção relacionados à resposta à calamidade, ao acompanhamento de políticas públicas e à prevenção de riscos futuros — eixo orientativo, eixo de fiscalização dos recursos repassados, eixo de acompanhamento das obras rodoviárias emergenciais, eixo de auditoria do DMAE e da prefeitura da capital, eixo de acompanhamento das ações de resiliência climática e, por fim, o eixo de acompanhamento das ações de resposta da defesa civil.

GESTÃO ASSISTIDA: EFICIÊNCIA NA URGÊNCIA, LEGALIDADE PRESERVADA

No centro dessa resposta encontra-se o projeto Gestão Assistida, implementado de forma inédita para acompanhar, orientar e apoiar tecnicamente os municípios mais atingidos. A principal inovação do modelo foi sua característica de atuação prévia, permitindo que o controle externo ocorresse em tempo real, acompanhando a tomada de decisão dos gestores locais. Em vez de esperar o encerramento de processos para, *a posteriori*, apontar falhas ou irregularidades, o TCE passou a atuar lado a lado dos gestores.

Essa presença técnica se traduziu em ganhos concretos de eficiência: desapropriações necessárias à reconstrução, contratações emergenciais para pontes, habitações provisórias e obras de infraestrutura foram realizadas

com celeridade e segurança jurídica, uma vez que as equipes do Tribunal estavam disponíveis para orientar os trâmites, verificar preços e prestar suporte documental, sempre com base na legalidade. Evitou-se o engessamento da gestão pública em um momento em que o tempo era elemento crítico para atender às necessidades da população atingida.

AUDITORIA FLEXÍVEL, FOCO EM RESULTADOS

A atuação orientativa foi direcionada com base em diagnóstico técnico, que classificou os municípios por faixas de risco e permitiu modular o grau de assistência: de suporte integral e contínuo, nos casos mais graves, até orientações sob demanda. Essa lógica seletiva, combinada com a intensificação das fiscalizações concomitantes, promoveu racionalidade na alocação de esforços técnicos e fortaleceu a efetividade do controle externo.

O uso do sistema LicitaCon e seus robôs, aliado à capacidade de análise técnica em tempo real e em contato direto (inclusive via whatsapp), foi decisivo para o sucesso da estratégia. Alertas de risco emitidos previamente ao processo licitatório também permitiram correções preventivas, evitando a consolidação de atos ilegais. Quando as irregularidades persistiram, o TCE não hesitou em adotar medidas cautelares, sempre sob balizas técnicas rigorosas.

INTEGRAÇÃO TÉCNICA E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA

A Gestão Assistida também demonstrou o valor da integração entre os diversos Centros Especializados e Serviços de Auditoria, como o CEAOP (Obras), CEOFF (Finanças), CPP (Políticas Públicas), CETI (TI) e CEPREV (Previdência). Esses órgãos adaptaram seus planos de trabalho e ofereceram suporte especializado na análise de contratos, repasses financeiros, continuidade de serviços digitais e impacto previdenciário. Foram elaboradas cartilhas, manuais operacionais, orientações normativas e painéis interativos, democratizando o conhecimento téc-

nico e ampliando a capacidade de resposta da administração pública.

A comunicação com a sociedade também foi estratégica. O TCE-RS implementou painéis públicos com dados sobre receitas e despesas ligadas à reconstrução, promovendo a transparência e estimulando o controle social qualificado.

CONTROLE EXTERNO ADAPTATIVO E ORIENTADOR

Com base nos seis eixos do PAF 2024-2025, o Tribunal atuou não apenas na resposta emergencial, mas também na prevenção de novos riscos, conduzindo auditorias, por exemplo, no sistema de proteção de cheias de Porto Alegre, no sistema estadual de recursos hídricos e nas ações da Defesa Civil. Com isso, consolidou sua atuação como indutor de boas práticas e agente de fortalecimento da governança climática.

A capacidade do TCE-RS de reorganizar-se institucionalmente, de maneira célere e estratégica, mostrou que o controle externo pode ser simultaneamente rigoroso e colaborativo. O projeto Gestão Assistida não abdicou em nenhum momento do princípio da legalidade — pelo contrário, garantiu que ele fosse observado mesmo sob pressão e adversidade, fazendo da orientação técnica um instrumento de segurança jurídica e agilidade administrativa.

O NOSSO LEGADO

A experiência do TCE-RS durante a crise climática de 2024 não é apenas um marco na história do controle externo gaúcho, mas também um exemplo institucional de resiliência, adaptatividade, inteligência fiscalizatória e compromisso com o interesse público. O desafio do TCE-RS, daqui pra frente, é manter-se permanentemente preparado para adaptar sua forma de atuação às contingências e demandas sociais que vierem a surgir — fortalecendo um controle externo dinâmico, responsivo e comprometido com a efetividade das políticas públicas e à altura do que devemos deixar como legado para a sociedade gaúcha.

DIANTE DE APROXIMADAMENTE 95 MUNICÍPIOS EM ESTADO
DE CALAMIDADE PÚBLICA E MAIS DE 330 EM SITUAÇÃO DE
EMERGÊNCIA, O TCE-RS PROTAGONIZOU UMA RESPOSTA
INSTITUCIONAL DINÂMICA, TÉCNICA E PROPOSITIVA

Auditora de Controle Externo do TCE-RS

Resiliência Climática no RS: entre avanços recentes e riscos estruturais persistentes

Arquivo pessoal



Flavia Burmeister Martins

Na edição anterior desta mesma revista, refletimos sobre os riscos estruturais que fragilizam a proteção ambiental e a governança hídrica no Estado do Rio Grande do Sul. Naquele momento, a Auditoria Operacional sobre a gestão estadual dos recursos hídricos se encontrava em fase de coleta de informações e o Bioma Pampa seguia envolto em uma indefinição institucional que o deixava vulnerável ao avanço desregulado da fronteira agrícola. De lá para cá, mudanças importantes ocorreram. A tragédia climática que assolou o Estado entre 2023 e 2024 impulsionou respostas institucionais relevantes, entre as quais se destacam a criação do Plano Rio Grande e a conclusão do Acordo com o Ministério Público reconhecendo o Pampa como vegetação nativa, encerrando um embate que já durava mais de uma década.

Esses avanços devem ser reconhecidos como passos significativos no fortalecimento da agenda climática e ambiental do Estado. Mas também nos impõem uma análise crítica: até que ponto esses marcos recentes sinalizam uma mudança estrutural na forma como o Rio Grande do Sul enfrenta seus desafios climáticos e territoriais? E, sobretudo, estamos preparados para integrar tais conquistas em uma estratégia coerente, capaz de promover, de forma contínua, a resiliência hídrica, ambiental e social de nosso território?

Ao nos aproximarmos das múltiplas facetas envolvidas nessas questões, necessário contextualizar a importância e a influência do agronegócio como setor norteador de escolhas políticas no nosso Estado. De acordo com o relatório *Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2024*¹, o agronegócio representa a principal âncora econômica do Rio Grande do Sul, respondendo por 40% do PIB Gaúcho. Sua relevância cresce ano a ano e sustenta o PIB estadual mesmo diante de retrações em outros setores. Na safra 2024/2025, a área plantada com soja atingiu 6,84 milhões de hectares, um aumento de 1,1% em relação à anterior. Apesar desse crescimento, a produção de soja sofreu uma queda de 25,7% devido às condições climáticas adversas. Já a área semeada de arroz alcançou 970.194 hectares, um aumento de 7,8% comparado à safra anterior. A produção de arroz está estimada em 8,3 milhões de toneladas, representando um incremento de 15,9% em relação à safra passada.

Em um cenário de crise fiscal persistente, é compreensível que os sucessivos governos tenham direcionado esforços e incentivos ao agronegócio. No entanto, essa busca legítima por competitividade econômica foi acompanhada por uma flexibilização progressiva das estruturas estatais de proteção ambiental, muitas vezes com a anuência das próprias instituições públicas². Durante mais de uma

1 <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202408/26113434-rag-2024-22-08-24-final-capa-atualizada.pdf>

2 Relatório Técnico DEE/SPGG-RS, 2024 - <https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202504/29093013-relatorio-dee-impactos-socioeconomicos-dos-eventos-climaticos-extremos-de-2024-no-rio-grande-do-sul-uma-analise-apos-um-ano-do-desastre-1.pdf>

década, o Estado tratou o Bioma Pampa como área consolidada³, desconsiderando seu status de vegetação nativa. Essa interpretação deu causa à conversão do Pampa em lavoura em milhares de imóveis rurais sem a observância do critério de Reserva Legal, fragilizando a proteção das Áreas de Preservação Permanente. O Acordo firmado entre o Governo do Estado do RS e o Ministério Público, em janeiro de 2025, reconhece oficialmente, finalmente, o Pampa como vegetação nativa. Esse avanço, no entanto, precisa ser incorporado de forma transversal às políticas de uso do solo, de regularização ambiental e de gestão hídrica. Sem essa integração, na ausência da efetiva análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA), o reconhecimento jurídico corre o risco de permanecer apenas no papel.

Além disso, o apelo da produção de commodities (sobretudo soja) está substituindo não apenas a pecuária sustentável no Pampa, mas também a agricultura familiar. Essa transição resulta na perda de práticas sustentáveis de produção de alimentos regionais, da agricultura de baixo carbono, e de paisagens naturais. Como consequência, observam-se impactos sociais (redução do emprego no campo e êxodo rural); impactos à saúde humana (redução da oferta de alimentos saudáveis e diversificados) impactos ambientais (perda de habitats, erosão, aumento do uso de agrotóxicos, desmatamento, pressão sobre os recursos hídricos), bem como impactos climáticos (aumento de emissões, perda do conteúdo orgânico dos solos, transporte a longa distância).

Nessa troca, os altos lucros são individualizados, enquanto os prejuízos de toda ordem são socializados. E se questiona: seria a substituição da pecuária pela soja e pelo arroz no Bioma Pampa tão interessante caso o licenciamento ambiental dessas últimas dimensionasse integralmente os prejuízos acima elencados e também aqueles decorrentes do impacto climático, seja em decorrência das cheias, pelo assoreamento dos rios, seja em razão das estiagens prolongadas, pelo comprometimento hídrico?

A falsa dicotomia entre desenvolvimento e conservação ambiental contaminou a formulação de políticas públicas, convertendo o Estado em um agente de convivência com práticas que, ao negligenciar a legislação vigente — especialmente o Código Florestal —, contribuíram diretamente para a erosão de um patrimônio vital para a resiliência climática: a vegetação nativa e os serviços ecossistêmicos que ela presta à sociedade gaúcha.

3 Área consolidada: área com características alteradas pelo homem anteriormente a 22 de julho de 2028. No caso do Pampa, o argumento era de que o pastoreio implicava em antropização da vegetação nativa do Pampa, o que não corresponde à realidade, dada a vocação natural ao pastoreio desse bioma.

O Plano Rio Grande representa uma resposta importante à calamidade vivida pelo Estado em 2024. No plano, o volume de investimentos previstos e o esforço de articulação institucional demonstram que o Estado é capaz de agir diante da urgência. Não há dúvida de que se trata de um avanço — e ele deve ser valorizado. No entanto, o Plano opera sobre os efeitos mais visíveis da crise climática, sem, ainda, corrigir causas estruturais. Trata-se do remédio, não da cura.

Enquanto o Plano Rio Grande atua no nível operacional, canalizando investimentos emergenciais para obras de reconstrução e resiliência, mas com baixa incidência sobre instrumentos normativos estruturantes, o ProClima2050 se apresenta como um plano de longo prazo assumindo meta de neutralidade até 2050, projeção promissora, mas pouco consiste. Embora defina pilares importante como a transição energética justa, o fortalecimento da agricultura de baixo carbono e a valorização dos ecossistemas naturais como infraestrutura essencial, o ProClima2050 carece de um cronograma de investimentos com fontes estáveis de financiamento. Também não estabelece mecanismos institucionais vinculantes que obriguem os próximos governos a manterem seus compromissos. Sem garantias legais e orçamentárias, o ProClima2050 corre o risco de se tornar mais uma carta de intenções sujeita à descontinuidade — como ocorreu com o Plano de Prevenção a Desastres 2017 e Planos de Recursos Hídricos.

A ausência de integração entre as políticas de meio ambiente, recursos hídricos, uso do solo e desenvolvimento territorial permanece como um traço persistente da gestão pública no Rio Grande do Sul. A não efetivação de instrumentos estruturantes como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a regularização das Reservas Legais, a cobrança pelo uso da água e a criação de agências de bacia revela um padrão de governança fragmentada e incapaz de sustentar, no longo prazo, uma estratégia de adaptação climática efetiva.

É nesse ponto que reside o maior risco: o de reconstruirmos o que foi destruído sem mudar o que nos levou à destruição. A vegetação nativa, os solos vivos, os campos de recarga e os banhados não são obstáculos ao desenvolvimento — são infraestrutura estratégica para a resiliência climática. A governança ambiental e hídrica não é um apêndice técnico da gestão — é o alicerce sobre o qual assentam a produção, o abastecimento, a saúde pública e a estabilidade econômica.

O Plano Rio Grande pode ser um marco de virada. Mas, para isso, precisa se tornar o ponto de partida de uma reconstrução ambiental, hídrica e democrática ancorada em políticas públicas integradas, participação social ativa e compromisso intergeracional com a sustentabilidade.

Coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida e membro da Comissão Brasileira Justiça e Paz da CNBB

Destruição ambiental e Financeirização no Brasil

Foto: Teresa Sá



Maria Lucia Fattorelli

O tema proposto para a Revista do CEAPE não poderia ser mais atual, tendo em vista a aprovação ocorrida hoje, dia 23 de maio de 2025, pelo Senado Federal, do projeto de lei 2.159/2021, chamado de PL da Devastação, o qual libera, de forma generalizada, as exigências legais que deveriam ser cumpridas pelos empreendedores e verificadas pelos órgãos ambientais competentes (Ibama e ICMBio) nos procedimentos de licenciamento ambiental.

De acordo com o projeto, a licença ambiental passa a ser obtida de forma automática, por simples autodeclaração do empreendedor, sem a necessidade de qualquer verificação técnica.

A aprovação do referido projeto, que tem imenso potencial para alavancar ainda mais a acelerada destruição ambiental que toma conta de todas as regiões do país, tem escandalizado ambientalistas, movimentos sociais e pessoas conscientes do dever de toda a coletividade de defender e preservar o meio ambiente, como consta do art. 225 da Constituição Federal.

Não cabe a justificativa de demora na obtenção do licenciamento ambiental regular, eis que os órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental têm cumprido regularmente as suas atribuições, apesar de vários fatores: contínuo processo de desmonte e falta de valorização profissional; ausência de reposição do pessoal que se aposenta; falta de investimentos em equipamentos e falta de recursos em geral. Ora, seria suficiente investir mais na área ambiental para que os órgãos tivessem melhores condições de trabalho. Basta dar uma olhada nos dados do orçamento federal executado (pago) no ano de 2024 para se constatar o ínfimo montante destinado à Gestão Ambiental no país — apenas 0,3%.

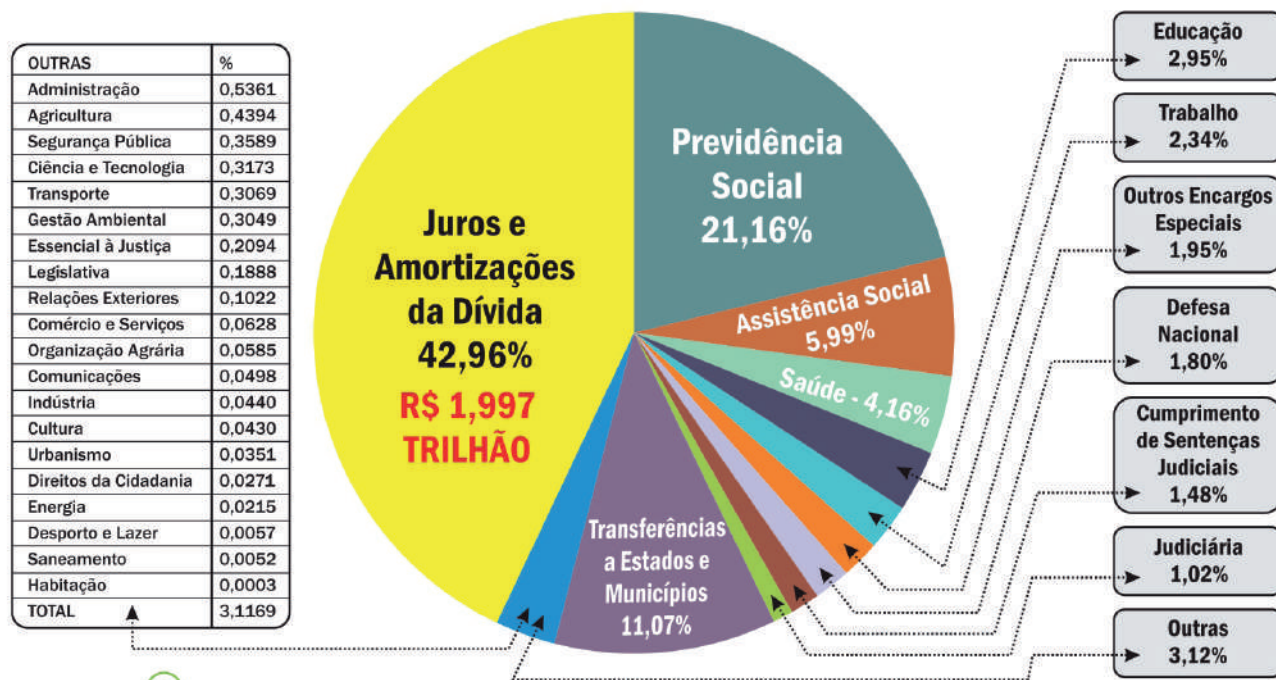
A libertinagem irresponsável trazida pelo PL da Devastação para a área ambiental nos remete a outro processo de libertinagem implementado na área das finanças em âmbito mundial, o denominado processo de Financeirização.

O pontapé inicial da Financeirização partiu do governo estadunidense quando decidiu, em 1971, acabar com a paridade dólar-ouro, rompendo unilateralmente o acordo internacional celebrado em 1944, na cidade de Bretton Woods, o qual envolveu dezenas de países. Após o anúncio de rompimento do referido acordo, o dólar passou a ser um papel impresso, sem o prometido lastro em ouro.

Diversas alterações legais indicadas pelo BIS¹ e divulgadas através do FMI e do Banco Mundial passaram a permitir liberdade total para a movimentação de capitais e mercadorias mundo afora, pregando as grandes vantagens da denominada “globalização”, ainda que, na prática, pouco tenham entrega-

1 <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/o-banco-bis-e-o-sistema-da-divida-por-lujan-miranda/>

Orçamento Federal Executado (pago) em 2024 = R\$ 4,648 TRILHÕES



Fonte: Painel do Orçamento Federal - <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/painelorcamento>

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 12/2/2025. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função "Encargos Especiais", que foi desmembrada em 4 partes: "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), "Cumprimento de Sentenças Judiciais" (Programa 0901) e "Outros Encargos Especiais" (restante da função, composta principalmente pela concessão de financiamentos).

do, como nos ensina o Prof. Dr. Miguel Bruno² em seu brilhante artigo "Financeirização, neoliberalismo e captura do Estado: uma tríade antidesenvolvimento do Brasil".

As alterações legais que avançaram em todo o mundo nos anos 90 levaram a uma desregulamentação de normas, justamente para facilitar o trânsito de capitais e mercadorias, abrindo espaço para a criação de produtos financeiros (derivativos) e para a atuação de mecanismos que buscam a valorização do capital por ele mesmo, de forma artificial e sem a devida correspondência em geração de produto, trabalho e renda. Dessa maneira, o fenômeno da Financeirização acaba influenciando não apenas a esfera pública e estatal em todo o planeta e o funcionamento dos bancos centrais, mas afeta também a economia real, já que muitas empresas optam por ganhos financeiros mais fáceis e lucrativos em vez do obtido em sua atividade operacional.

A captura dos Estados nacionais passou a ficar cada vez mais evidente, submetidos a um modelo econômico que privilegia o grande capital rentista com liberdade, desonerações fiscais e ganhos certos e fáceis.

2 <https://monitormercantil.com.br/financeirizacao-neoliberalismo-e-captura-do-estado-uma-triade-antidesenvolvimento-do-brasil/>

O recuo³ do governo Lula hoje, dia 23 de maio de 2025, voltando atrás na tributação de IOF sobre remessas para fundos financeiros no exterior, mostra o quanto o mercado financeiro está acostumado com essa libertinagem geral. Diante da publicação do decreto que aumentava de zero para apenas 3,5% a alíquota do IOF sobre as remessas feitas por bancos e pelos muito ricos para fundos no exterior, a pressão do mercado financeiro sobre o governo provocou o recuo. Ainda à noite, às 22h30, foi assinado outro decreto, o qual foi publicado em edição extraordinária do Diário Oficial e manteve a alíquota zerada.

A arrecadação perdida por causa desse recuo, estimada em cerca de R\$ 2 bilhões neste ano e R\$ 4 bilhões no próximo, será reposta por meio de mais ajuste fiscal e contingenciamento de despesas primárias, afetando o conjunto da sociedade, inclusive os recursos que deveriam ser destinados à proteção ambiental⁴.

3 <https://www.infomoney.com.br/economia/governo-revoga-par-te-de-decreto-que-subiu-iof-apos-repercussao-negativa/> e <https://www.infomoney.com.br/economia/governo-publica-novo-decreto-com-recuo-em-aumento-do-iof-para-fundos-no-exterior/>

4 <https://www.metropoles.com/negocios/haddad-diz-que-recuo-parcial-do-iof-deve-ampliar-bloqueio-do-orcamento>

A CAPTURA DOS ESTADOS NACIONAIS PASSOU A FICAR CADA VEZ MAIS EVIDENTE, SUBMETIDOS A UM MODELO ECONÔMICO QUE PRIVILEGIA O GRANDE CAPITAL RENTISTA COM LIBERDADE, DESONERAÇÕES FISCAIS E GANHOS CERTOS E FÁCEIS.

O fato ocorrido hoje mostra que, a fim de garantir recursos para a elevada remuneração rentista no Brasil financeirizado, as medidas de ajuste fiscal previstas no arcabouço fiscal⁵ ganham cada vez maior importância, visando conter e até reduzir os investimentos sociais, para que sobrem mais recursos para a chamada dívida pública, que não tem contrapartida alguma em investimentos no país, como declarou o Tribunal de Contas da União⁶, precisando ser auditada de forma integral, com participação social.

Não poderíamos escrever sobre esse tema sem recorrer aos relevantes conhecimentos deixados pelo saudoso Papa Francisco. Em sua corajosa Carta Encíclica⁷ “*Laudato Si*”, ele mencionou explicitamente a “Dívida Ecológica” gerada por fatos ligados à crescente destruição do meio ambiente, relacionando tal pecado⁸ ao modelo econômico que cultua o deus mercado, com sua lógica de acumulação sem escrúpulos, indiferente a qualquer custo humano ou ecológico:

A desigualdade não afeta apenas os indivíduos, mas países inteiros, e obriga a pensar numa ética das relações internacionais. Com efeito, há uma verdadeira “dívida ecológica”, particularmente entre o Norte e o Sul, ligada a desequilíbrios comerciais com consequências no âmbito ecológico e com o uso desproporcionado dos recursos naturais efetuado historicamente por alguns países. As exportações de algumas matérias-primas para satisfazer os mercados no Norte industrializado produziram danos

loais, como, por exemplo, a contaminação com mercúrio na extração minerária do ouro ou com o dióxido de enxofre na do cobre.

O Papa Francisco relacionou a “Dívida Ecológica” à dívida financeira, que, no caso do Brasil, nunca foi auditada e funciona como um verdadeiro esquema ao qual denominamos Sistema da Dívida⁹:

A dívida externa dos países pobres transformou-se num instrumento de controle, mas não se dá o mesmo com a dívida ecológica. De várias maneiras, os povos em vias de desenvolvimento, onde se encontram as reservas mais importantes da biosfera, continuam a alimentar o progresso dos países mais ricos à custa do seu presente e do seu futuro.

Concluindo, o Papa Francisco referiu-se à Natureza como “A Nossa Casa” e dedicou capítulos específicos de sua Carta às questões da poluição e mudanças climáticas, à água, à perda da biodiversidade, à deterioração da qualidade de vida humana e degradação social e à desigualdade planetária, encadeando todos os temas:

O ambiente humano e o ambiente natural degradam-se em conjunto; e não podemos enfrentar adequadamente a degradação ambiental, se não prestarmos atenção às causas que têm a ver com a degradação humana e social. De fato, a deterioração do meio ambiente e a da sociedade afetam de modo especial os mais frágeis do planeta: “Tanto a experiência comum da vida quotidiana como a investigação científica demonstram que os efeitos mais graves de todas as agressões ambientais recaem sobre as pessoas mais pobres”. [26]

É urgente rever esse modelo de libertinagem financeira e ambiental em um modelo capitalista. Afinal, “essa economia mata”, como também afirmou o Papa Francisco¹⁰.

⁹ <https://auditoriadada.org.br/conteudo/o-que-e-o-sistema-da-divida/>

¹⁰ <https://www.extraclasse.org.br/opinioao/2025/04/essa-economia-mata/>

⁵ Lei Complementar 200/2023

⁶ <https://auditoriadada.org.br/conteudo/divida-publica-ausencia-de-contrapartida-em-investimentos-privilegios-de-recursos-e-impedimento-aos-direitos-sociais-por-maria-lucia-fattorelli/>

⁷ Versão em Português disponível no link http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

⁸ «Quando os seres humanos destroem a biodiversidade na criação de Deus; quando os seres humanos comprometem a integridade da terra e contribuem para a mudança climática, desnudando a terra das suas florestas naturais ou destruindo as suas zonas úmidas; quando os seres humanos contaminam as águas, o solo, o ar... tudo isso é pecado».

Dominância financeira, juros e dívida pública no Brasil

Arquivo pessoal



João Neutzling Jr.

1 - INTRODUÇÃO

O economista Rudolf Hilferding (1877-1941) foi um dos primeiros a apontar a supremacia do capital financeiro como elemento de dominação sobre as demais estruturas econômicas. Em sua obra *O Capital Financeiro* (1910), ele analisa o desenvolvimento do capitalismo no final do século XIX e início do século XX, destacando a ascensão do capitalismo financeiro e a dominação das finanças sobre a produção. Hilferding argumentava que a concentração de capital em bancos e indústrias e a formação de cartéis e trustes, além da crescente importância do mercado financeiro, transformaram o capitalismo em um capitalismo financeiro, ou seja, dominado pelo setor bancário.

2 - O CASO BRASILEIRO

Hodiernamente, o Brasil está experimentando tal fenômeno.

A taxa de juros básica da economia brasileira é a chamada taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), criada em 1979 pelo Banco Central com o objetivo de tornar as negociações com títulos da dívida pública mais seguras e transparentes.

Nos dias atuais, ela está fixada em 14,25% aa (ao ano) por decisão do Comitê de Política Monetária - COPOM, órgão integrante da estrutura do Banco Central, que, por sua vez, tem autonomia para executar a política monetária e cambial do país conforme a Lei nº 4.595/64.

Para efeito de comparação, a taxa básica de juros dos EUA é a Prime-Rate, hoje em 7,5% aa, ao passo que, na Inglaterra, a taxa Libor hoje é de 4,5% aa.

Atualmente, o Brasil tem a segunda maior taxa de juro real (juro nominal menos a inflação) do planeta, na ordem de 8,31% aa, conforme a tabela 1 abaixo.

TABELA 1 - TAXA DE JURO REAL - ABRIL/2025

País	(% aa)
Rússia	9,7
Brasil	8,31
Turquia	5,72
México	5,01
Indonésia	4,67

Fonte: Banco Central do Brasil.

Essa taxa serve como balizador das demais taxa de juros da economia como crédito pessoal ou comercial, ou seja, quanto menor a taxa de juros básica, menores serão as demais taxas, estimulando o crédito ao consumidor e o crédito empresarial.

É notório que, em momentos de depressão econômica, um aumento no crédito bancário é o mecanismo clássico para oxigenar a economia com o devido estímulo para financiar os consumidores e incentivar as empresas a fazer mais investimentos em Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), isto é, no aumento da capacidade industrial para a produção de bens manufaturados.

O país está com a inflação sob controle, pois, em 2023 e 2024, o índice foi de 4,62% e 4,83%, respectivamente. A taxa de desemprego fechou 2024 em 6,6% da população economicamente ativa, isto

BIBLIOGRAFIA

DOWBOR, L. A Era do Capital Improdutivo. Ed Autonomia Literária, São Paulo, 2017.

HILFERDING, R. O Capital Financeiro. Coleção Os Economistas. Ed Nova Cultural, São Paulo, 1985

RESENDE, A. L. Consenso e Contrassenso. Ed Schwarcz, São Paulo, 2020.

Spread bancário do Brasil é o 2º mais alto do mundo; entenda por quê. Acesso em 22/04/2025.

<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-lucro-dos-bancos.ghtml> Acesso em 22/04/2025.

<https://www.brasildefato.com.br/2025/01/31/mesmo-com-deficit-zero-juros-altos-aumentam-divida-e-prejudicam-o-orcamento-do-pais/>. Acesso em 28/04/2025.

é, um dos menores índices, de modo a gerar aumento de bem-estar social geral para a classe trabalhadora como um todo.

Segundo um estudo do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) realizado em 2018, enquanto a média mundial do índice de empréstimos bancários dividido pelo PIB é de 130 %, no Brasil ela é de apenas 50 %. É um retrato do medo dos empresários de tomar empréstimo devido ao alto custo financeiro, assim como do medo da classe trabalhadora ficar inadimplente.

Outrossim, o sistema financeiro nacional é extremamente oligopolizado (estrutura de mercado na qual poucas empresas controlam uma considerável parcela da oferta, determinando preços sem sofrer concorrência efetiva). Basta ver que, no Brasil, os cinco maiores bancos detêm mais de 80% dos depósitos, atuando sob a forma de cartel e ditando a dinâmica do mercado.

Nos EUA, os cinco maiores bancos detêm cerca de 45% dos ativos financeiros, sendo que a revista Forbes tratou do caso como formação de cartel, isto é, formação de quadrilha.

A rentabilidade do setor bancário no Brasil é “fora da curva” quando comparada aos outros países, conforme afirma Paulo Feldman (Valor Econômico, 12/11/2018, p. 43):

Com tudo isso os bancos brasileiros apresentam lucros absurdamente gigantescos. Em 2017, o lucro líquido do setor foi de R\$ 88 bilhões e, para este ano, se prevê que ultrapasse os R\$ 100 bilhões. Esses valores são tão grandes mesmo em nível mundial que recentemente a revista britânica “Economist” fez uma matéria chamando a atenção para o fato de que, no Brasil, os bancos vão sempre muito bem, esteja a economia numa maré boa ou em recessão, e que sua altíssima rentabilidade é difícil de encontrar em qualquer outro país.

Sobejamente conhecido é o fato de que o “spread” bancário (diferença entre os juros da captação e da aplicação) no Brasil é um dos maiores do planeta.

Outra consequência extremamente grave é que, como não existe competitividade entre os bancos, eles atuam sob a forma de cartel até no financiamento da dívida pública no Open – Market. A tabela 2 abaixo mostra que o custo do financiamento da dívida brasileira é o maior do mundo. Apesar de o Brasil não ter a maior dívida pública do mundo, que é a dos EUA, com o valor de US\$ 33 trilhões, enquanto a nossa é da ordem de US\$ 1,4 trilhão (aproximadamente, considerando-se o valor da dívida bruta de R\$ 8,5 trilhões ajustada pela taxa de câmbio), nossa despesa com juros é muito alta.

TABELA 2 – GASTO COM JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA EM PAÍSES SELECIONADOS - 2015

País	% do PIB
Argentina	2,0
Brasil	8,5
Chile	0,6
Colômbia	2,7
Equador	1,3
México	2,3
Índia	4,4

Fonte: Fundo Monetário Internacional – FMI

Além disso, cada aumento de 1% na SELIC gera uma despesa de 55 bilhões na despesa com juros da dívida pública. Sua solvência futura depende de constantes superávits primários em que a despesa pública (serviços públicos pro-sociedade) é comprimida. O país gasta hoje cerca de R\$ 800 bilhões com gastos de juros da dívida pública.

O governo federal está reduzindo o déficit primário, que é uma meta de política econômica, ou seja, está diminuindo a diferença de arrecadação fiscal e despesa pública. No entanto, por outro lado, está aumentando o déficit nominal, responsável por contabilizar as despesas com pagamento de juros e despesas financeiras. Então, temos que o culpado pela deterioração fiscal e pelo aumento da dívida pública não é o gasto primário do governo (educação, saúde pública, segurança, etc), mas sim o pagamento de juros da dívida pública.

3 - CONCLUSÃO

A solução para o problema do crescente volume da dívida pública passa pela redução da taxa SELIC, que vai gerar os seguintes efeitos:

- aumento nas vendas pela maior facilidade de crédito;
- incremento na formação bruta de capital fixo (FBKF) das empresas, viabilizando o aumento na oferta de bens para atendimento da demanda agregada;
- menor despesa com o pagamento de juros da dívida pública;

Este é o caminho natural para o desenvolvimento econômico, pois as taxas de juros muito elevadas atendem apenas aos interesses do setor bancário.

Auditor de Controle Externo. Diretor de Controle e Fiscalização do TCE-RS

Inovação para Além da Tecnologia: A Nova Arquitetura Organizacional da DCF

Arquivo pessoal



Roberto Tadeu de Souza Júnior

Em um cenário marcado por avanços tecnológicos e pelo uso cada vez mais intensivo da inteligência artificial, é natural que, à primeira vista, o entendimento sobre inovação acabe restrito à adoção de novas tecnologias. Sem prejuízo do salutar e necessário acompanhamento das evoluções digitais por parte de qualquer instituição, o fato é que inovar deve, obrigatoriamente, estar associado à resolução de problemas — em especial aqueles cujas soluções triviais ou já disponíveis não se mostram suficientes para alcançar os resultados esperados.

Em regra, a simples adoção de tecnologias, sem o devido mapeamento da situação-problema, ou sem considerar as especificidades da instituição, tende a ser pouco efetiva. Pior que isso, pode gerar demandas internas desnecessárias na tentativa de justificar sua própria implementação, considerando, sobretudo, os elevados custos financeiros e de transação geralmente envolvidos.

Por mais tentador que seja buscar exclusivamente na tecnologia a resposta para os desafios do cotidiano, muitas vezes, soluções capazes de promover verdadeiras disrupções estão em mudanças de processos, de rotinas administrativas, na gestão de pessoas e em tantas outras variáveis que, justamente por parecerem simples, acabam ficando fora do radar da gestão.

No caso específico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), mais precisamente de sua Direção de Controle e Fiscalização (DCF), um dos principais desafios estava relacionado ao baixo grau de especialização refletido no seu organograma. Ainda que, nos últimos anos, importantes avanços tenham sido conquistados, como a criação dos Centros de Auditoria de Políticas Públicas (CPP) e de Obras (CEAOP), a estrutura organizacional da DCF seguia demandando outras melhorias.

Havia, de um lado, a necessidade de formalizar e estruturar áreas especializadas que ainda atuavam sem regulamentação, o que colocava em risco a continuidade de trabalhos essenciais. De outro, era fundamental aprimorar a governança dessas unidades, preferencialmente sob a coordenação de uma nova Supervisão.

Naquele momento, diferentemente dos Serviços de Auditoria das áreas municipal e estadual — que já contavam com Supervisões específicas —, os Centros especializados se reportavam diretamente à DCF. Esse modelo tornava mais custoso e complexo o gerenciamento, além de dificultar a priorização de demandas, ainda mais daquelas relacionadas a recursos de tecnologia da informação.

Assim, estabelecia-se um paradoxo: quanto mais Centros fossem criados — e sua criação era indiscutivelmente necessária —, maiores seriam os custos transacionais, dada a ausência de incentivos à cooperação dentro da estrutura existente.

Como consequência desse *gap* organizacional — ou, no mínimo, em paralelo a ele —, o baixo nível de integração entre os diversos setores da DCF também se configurava como um dos principais gargalos, limitando o aproveitamento do capital humano disponível e restringindo os ganhos sinérgicos possíveis.

Entre os desafios típicos de um processo de mudança na administração pública — resistências internas, limitações de funções gratificadas, mandatos de curta duração, falta de vontade política, entre outros —, um dos mais relevantes, senão o principal, era assegurar que a mudança proposta não apenas preservasse, mas também fortalecesse uma das características mais marcantes e fundamentais do modelo de fiscalização do TCE-RS: a regionalização dos seus Serviços de Auditoria.

Na atuação municipal, o TCE-RS conta com 12 Serviços de Auditoria dedicados ao acompanhamento das municipalidades gaúchas. Esse modelo, além de garantir o conhecimento das demandas e características locais, facilita as visitas *in loco* e promove maior aproximação com a sociedade. A importância dessa estrutura ficou ainda mais evidente durante as enchentes de maio do ano passado, quando a regionalização permitiu ao Tribunal lançar, entre outras iniciativas, o programa “Orientação por Gestão Assistida”, pelo qual 26 municípios fortemente afetados receberam, de forma proativa, orientações e apoio administrativo dos Serviços de Auditoria.

Por sua vez, na esfera estadual, a distribuição dos Serviços também seguia lógica semelhante, com cada unidade respondendo por um conjunto específico de órgãos, preferencialmente agrupados por afinidade temática.

Apesar disso, e ainda que respeitadas as diferenças nos processos de fiscalização das Supervisões Municipal e Estadual — especialmente no que diz respeito à materialidade envolvida —, o diálogo entre essas áreas sempre foi insuficiente, impedindo que análises conjuntas gerassem melhores resultados em termos de efetividade das políticas públicas.

Ciente dessas limitações e do caminho para onde deveria avançar, a DCF promoveu uma reestruturação organizacional cuja peça chave foi a criação da Supervisão Especializada de Fiscalizações (SEF). Seu objetivo não foi apenas organizar as novas unidades técnicas em formação, mas também servir como elo entre as demais Supervisões de Auditoria da DCF.

Além dos já existentes Centros de Auditoria de Políticas Públicas (CPP) e de Obras (CEAOP), a reestruturação

resultou na criação de mais quatro Centros, a saber, o Centro de Auditoria de Tecnologia da Informação (CETI); o Centro Orçamentário, Fiscal e Financeiro (CEOFF); o Centro de Auditoria Previdenciária (CEPREV); e o Centro de Auditoria de Desestatizações (CEAD), além de outros dois núcleos especializados — de Receitas e de Auditoria Financeira. Embora tais unidades possuam escopos e estratégias distintas, todos compartilham a obrigatoriedade do diálogo permanente com os demais Serviços de Auditoria da DCF, atuando em apoio às fiscalizações e aos acompanhamentos dentro de suas respectivas áreas de competência.

Em paralelo à criação da SEF, outras mudanças complementares foram implementadas, tais como (i) a reformulação do Serviço de Suporte e Apoio Técnico e Operacional (SASOT), que antes atendia apenas à área municipal e passou a atender de forma indistinta todas as Supervisões da DCF, inclusive a Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações (SAPI); (ii) a redistribuição dos órgãos estaduais entre os Serviços de Auditoria da Supervisão Estadual (SAE), visando aprimorar sua especialização, bem como conferir identidade temática a cada unidade; (iii) a ampliação do escopo de atuação do CPP, que passou também a realizar análises de conformidade, e do CEAOP, que incorporou a temática ambiental.

Apesar do pouco tempo desde sua implementação — a SEF completou seu primeiro aniversário no dia 12 de junho deste ano —, os resultados práticos, ou melhor, as entregas de valor, já são claramente perceptíveis. A bem da verdade, se assim não fosse, sequer seria possível qualificar essa mudança como uma inovação.

Entre os exemplos mais expressivos, destaca-se o Plano de Trabalho Integrado (PTI), considerado um dos principais desdobramentos operacionais da reestruturação. O PTI introduz um novo modelo de planejamento de trabalhos complexos, cuja execução só se torna possível a partir da colaboração entre diferentes setores da DCF.

De forma resumida, cada Supervisão identifica, junto às suas unidades técnicas, os projetos e fiscalizações que demandam competências externas. Em um momento posterior, as Supervisões se reúnem para definir quais dessas iniciativas serão incluídas no PTI, levando em conta os recursos humanos disponíveis, a urgência das ações e os planejamentos individuais de cada unidade. Todo esse processo é mediado e acompanhado pela Assessoria Técnica da DCF.

Em termos quantitativos, o primeiro PTI contemplou 100 ações conjuntas, sendo 60 ações fiscalizatórias e 40

projetos, envolvendo 21 diferentes unidades técnicas. A participação dos Centros de Auditoria da SEF foi expressiva, estando presentes em 78 das 100 atividades previstas, o que, aliado ao volume significativo de ações para uma edição inaugural, atesta a assertividade de tal iniciativa.

Os primeiros resultados também são animadores: na primeira medição realizada, 90% dos projetos e 85% das ações fiscalizatórias estavam sendo executados em linha com o cronograma originalmente estabelecido.

De modo geral, o caráter democrático e participativo do PTI dialoga com todo o processo de reestruturação da DCF, uma vez que os setores diretamente impactados participaram ativamente das discussões, sendo informados, em tempo real, sobre cada etapa do projeto. A adoção de uma metodologia *bottom-up* favoreceu a criação de um ambiente propício à inovação, estimulando o engajamento do corpo técnico a partir de um modelo construído e legitimado pelos próprios envolvidos.

Ainda que os resultados iniciais sejam promissores,

é inegável que há muito trabalho pela frente. Trata-se da implementação de uma cultura de trabalho colaborativa e integrada, que rompe com uma tradição marcada pelo insulamento dos serviços e pela baixa participação nos processos decisórios. Naturalmente, ajustes e correções de rumo são não apenas esperados, como absolutamente necessários. Para que sejam bem-sucedidos, é imprescindível manter o monitoramento constante das atividades, aprimorar de forma contínua a comunicação interna e, principalmente, assegurar a institucionalização do modelo, garantindo sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Como bem enfatiza Peter Drucker, “a maior ameaça em tempos de mudança não é a mudança em si, mas agir com a lógica de ontem”. Nesse sentido, a reestruturação da DCF representa não apenas uma adequação organizacional, mas, sobretudo, uma escolha consciente por um modelo que privilegia a cooperação, a especialização e a geração de valor público como pilares centrais da atuação do TCE-RS.

Parceria **Sicredi MP** e **CEAPE-Sindicato**

Uma **instituição financeira cooperativa** segmentada para atender os **Audidores do Tribunal de Contas**.

Somos **especialistas** em atender por segmentação. Nossa expertise com **mais de 25 anos atuando junto ao Ministério Público do RS** nos fez entender que o Cooperativismo precisa ser levado para mais categorias.

De forma **responsável e transparente**, nós vamos, juntos, propor um novo jeito de administrar sua vida financeira. Nosso foco está no relacionamento e no bem-estar financeiro de nossos associados.

Venha fazer parte do Sicredi.



Contato:

(51) 3254.5341 • (51) 3254.5342 sicredimp@sicredi.com.br
sicredi.com.br | Av. Aureliano Figueiredo Pinto, 501
5º andar - Porto Alegre/RS

Nos siga nas redes sociais



/SicrediMP



Auditor do Controle Externo do TCE-RS e Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa)

Vigiar, orientar e punir: outra agenda para o controle externo

Arquivo pessoal



César Luciano Filomena
Orcid iD 0000-0002-9676-996X

A urgência climática, que no Rio Grande do Sul já assumiu contornos de tragédia, é um robusto alerta para que os agentes do controle externo reflitam sobre os paradigmas com os quais orientam suas ações. No que diz respeito aos Tribunais de Contas (TCs), esse exercício leva a revisitar os *modus operandi* adotados na auditoria, na promoção da justiça e nos julgamentos, com o intuito de aferir se estes são suficientes para garantir à cidadania – microfundamento da democracia¹ – a regularidade das escolhas e dos atos daqueles que gerem o público (o estado). Para que valores democráticos e, por conseguinte, republicanos sejam assegurados, é preciso não só “vigiar” e orientar, mas também “punir”².

Os TCs só exercem a plenitude de suas funções em regimes democráticos. Compete a eles, no exercício de *accountability* horizontal, atestarem a qualidade da democracia quanto à dimensão procedimental³. Contudo, ainda paira sobre os TCs o signo insular das “cortes”, o que dificulta a imediata associação aos valores democráticos por parte dos seus agentes e interessados próximos, em especial quando o foco está nas garantias à cidadania⁴. Isso se estende ao dialético entendimento – às vezes antagônico – dos seus agentes quanto ao conceito de zelo pela coisa pública (*res publica*). Os princípios da isonomia, da impessoalidade e da equidade, que, em conjunto, compõem os valores republicanos, são voláteis à luz das ações de controle externo. Há limites à uniformização desses entendimentos no dever-agir de vigilância, de orientação e de sanção das funções ligadas à *accountability*. Convém, então, enfrentá-las nos momentos da trajetória recente dos TCs.

Em um primeiro momento, vigilância e sanção foram palavras-chave das ações durante os quinze primeiros anos do século XXI. Leis como da Responsabilidade Fiscal – LRF⁵ trouxeram métricas aferíveis para a responsabilização dos gestores públicos, incentivando a efetividade sancionadora dos TCs para fazer cumprir suas determinações: *enforcement*. Foi um tempo de “ima-

1 Segundo O'Donnell, o cidadão é o “microfundamento” (o agente) “que que enraiza os aspectos empíricos e normativos da democracia” (2011, p. 7). Vide O'DONNELL, Guillermo. Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

2 Vigiar e punir é uma alusão ao trabalho do filósofo Michel Foucault. Vide FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 39 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. ISBN 978-85-326-0508-5.

3 Vide DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonard. The quality of democracy, in *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31, out. 2004. Disponível em <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

4 ROCHA, Diógenes Gomes; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Insulated and undemocratic: the (im)possibility of social accountability in Brazilian courts of accounts. *Journal of Public Administration*, Rio de Janeiro, 54 (2), p. 201-219, mar/apr. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294x>

5 Vide BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

ginários virtuosismos” das instituições controle, quando o impacto das ações dos TCs transbordou os limites das suas competências e impactou espaços sensíveis da política e das gestões públicas.

O “ativismo” do controle externo em nome do “combate à corrupção”, no modo como feito após 2014, longe de ser lastreado nos valores democráticos, trazia latentes traços autoritários. De modo mais ou menos intencional, os juízos políticos e técnicos trouxeram instabilidades políticas e incentivos a fenômenos como do “apagão das canetas”⁶. Após o pico de “legitimação” pública, a “ressaca” da desconfiança aos TCs e a reação do mundo da política com a institucionalização das emendas parlamentares foram saldos desse período.

O momento subsequente foi de um necessário realinhamento institucional no *modus operandi* dos TCs. Auditorias operacionais e de controle de avaliação de políticas públicas entraram na agenda de ações de auditoria, sustentadas por normalizações como a NBASP 3000 e a NBASP 9020. Isso animou um novo modo de relação menos distante entre agentes do controle externo e jurisdicionados, às vezes desprovido de formalidades, quando as palavras-chave passaram a ser orientação como colaboração para a qualificação das gestões públicas.

Mais ajustados à democracia e aos princípios republicanos, no sentido inverso ao momento anterior, as justificativas desse novo modo de operar o controle se fundavam na ideia justa de qualificação da cidadania. Porém, os traços do “virtuosismo autoritário” dos TCs continuaram presentes. Apesar de mais sutis, apareceram como pressupostos superiores de universalidade, mesmo que subjetivos, nas escolhas dos padrões adotados pelos agentes de controle para aferir o que era “bom e correto”. Nas análises dos problemas públicos, a ação de orientar dos TCs acabou subtraindo a própria cidadania e os conflitos de interesse inerentes a tal exercício cívico. Por outro lado, a ideia-força de colaboração dos agentes de controle com as gestões constrangeu a aplicação de sanções quando constatadas irregularidades. Essa institucionalidade colaborativa demonstrou ser necessária, é fato, mas, por enquanto, foi de baixa utilidade para o objetivo de reposicionar os TCs no ajustado espaço da sua autoridade de *enforcement*.

A menor frequência de sanções aos gestores públicos

6 Sobre os juízos políticos e a nova instabilidade política, vide PÉREZ-LINAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva instabilidade política em América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. Acerca da instabilidade política no Brasil e a contribuição do TCU, vide FILOMENA, C. L. (2024). Das Jornadas de 2013, de Rousseff ao “Capitão”: agentes, interesses latentes e a trajetória da crise institucional brasileira (2013-2018). *Revista Eletrônica Interações Sociais*, 6(2), 33-53. <https://doi.org/10.14295/reis.v6i2.15564>. “Apagão das canetas”, vide SANTOS, C. S. dos et. al. *Rev. Adm. Pública*, 58 (4), 2024. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230209>.

frente a irregularidades serviu como incentivo à relativização da autoridade dos TCs, isto quando não animou a intenção de contestá-la. Assim como no período do “ativismo do controle”, as consequências das alterações mais recentes no *modus operandi* dos TCs não trouxeram os ganhos esperados para a qualificação da democracia, da política e da gestão pública, e tampouco foram suficientes para reanimar a legitimação pública dos TCs. Pelo contrário, existem situações como a da capital do Rio Grande do Sul, em que os gestores locais testam com rotina a autoridade dos agentes do controle externo sem se constrangerem aos limites para fazer cumprir as decisões dos TCs.

São recorrentes, no caso ilustrado, os atrasos nos envios de respostas às demandas de auditoria e às remessas de documentos e de dados para sistemas de controle externo como o LicitaCon⁷, assim como o descumprimento reiterado para que a auditoria tenha acesso integral aos conteúdos públicos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do ente federado. Na maioria das vezes, esses são empecilhos tolerados, em especial diante de subavaliações do seu alcance. No entanto, são potenciais subterfúgios utilizados para obscurecer problemas maiores que, no mundo concreto, geram consequências indesejáveis à qualidade de vida, à cidadania e ao patrimônio público. Na perspectiva republicana, indicam que parâmetros de isonomia, de impessoalidade e de equidade, principalmente esta última, estão distantes das escolhas dos gestores no enfrentamento de problemas públicos: esses são parâmetros que os TCs precisam incorporar às suas ações para qualificar as condições de cidadania.

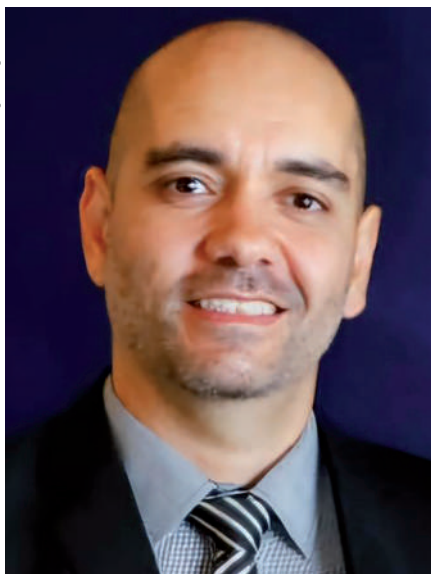
Há urgência na construção da agenda para um novo momento de ação dos TCs, para que sejam feitas as adequações de atribuições de vigiar, orientar e punir. Responsabilizações por danos públicos, negativas de executoriedade normativas e de atos administrativo e reprovações de contas fazem parte tanto dos posicionamentos das avaliações de políticas públicas quanto dos produtos que competem ao controle externo aportar à cidadania. Dessa vez, porém, diante dos aprendizados passados, a elaboração dos paradigmas futuros precisa ser antecedida por um movimento de choque de conscientização democrática e republicana por parte dos agentes dos TCs. Se não for assim, aparentes subterfúgios de obstrução ao controle externo continuarão sendo subavaliados e, por certo, os impactos aos cidadãos, como os das tragédias ambientais ocorridas nas enchentes de 2024, serão majorados, ao passo que os responsáveis permanecerão confortáveis quanto às consequências prejudiciais dos seus atos.

7 LicitaCon – sistema eletrônico de controle de licitação e contrato dos entes federados e organizações jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Auditor de Controle Externo do TCE-RS

Um Alerta Sobre PPPs

Arquivo pessoal



Filipe Costa Leiria

Em abril de 2025, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançou um curso sobre infraestrutura e parcerias público privadas (PPPs), abordando especificamente questões de resiliência climática. Pelas unidades da federação, surgem os mais diversos tipos de PPPs: escolas, saneamento, estradas, saúde, entre outros. Segundo o próprio BID, trata-se de um mercado que deve se expandir na América Latina e Caribe, estimando que a necessidade de infraestrutura seja de 4% a 7% do PIB da região, que atualmente investe cerca de 2,8%. Definitivamente, as PPPs estão na agenda pública. Há todo o tipo de incentivos e **lobby** para que as políticas públicas brasileiras sejam implementadas via PPP. Contudo, existe uma escassez de visão crítica sobre o tema, em especial quanto aos riscos associados à financeirização presente nas PPPs.

Em um país cujo modelo de desenvolvimento está baseado no rentismo improdutivo e na produção de commodities, as PPPs podem servir para garantir um mero fluxo econômico para grupos oligopolistas privados sem contrapartidas em qualidade de serviço prestado para a população. Esse parece ser o caso do Brasil, onde a taxa Selic acaba influenciando diretamente nas taxas de retorno projetadas nas modelagens econômico-financeiras dos projetos de PPPs. Vale lembrar que a PPP se caracteriza pela transferência da execução, administração e gerenciamento de um serviço ou bem público, através de contratos de longo prazo. Para tanto, são previstas diversas formas de remuneração do agente privado. Grosso modo, por força da Lei 11.079, é necessário demonstrar que uma PPP é mais vantajosa que uma contratação tradicional pelo poder público. Para fazer tal demonstração, na maioria das vezes, utiliza-se uma metodologia chamada **Value For Money**, em conjunto com a técnica do fluxo de caixa descontada.

Em síntese, no **Value For Money**, comparam-se fluxos de caixa projetados (receitas e despesas futuras durante o prazo da PPP) na modalidade de contratação tradicional pelo poder público com a PPP. Esses fluxos são trazidos ao valor presente por uma taxa de desconto. A ideia é considerar o valor do dinheiro no tempo: receber 100 agora ou daqui a 10 anos é diferente. Além disso, essa taxa representa o famigerado custo de oportunidade, o uso alternativo do dinheiro. Na definição da taxa de desconto são considerados os riscos de mercado, o risco do negócio e principalmente as taxas de juros básicas, como a Selic. As razões financeiras são determinantes no valor da PPP. Como exemplo, atualmente, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul existem projetos que consideram taxas de retorno reais (para além da inflação) de 9,00 a 12,03% a.a. Para se ter uma ideia, em 2023, o custo de financiamento da dívida do Rio Grande do Sul com a União, mais de 90% da dívida do Estado, foi de 8,97% a.a. Logo, caso o Estado considere uma taxa de desconto na modelagem da PPP maior que a do financiamento da sua

dívida, acabará onerando os cofres públicos. Ocorre que esse é um tema raramente problematizado. Em geral, um ideário de eficiência garantida associada à PPP, muito presente no **mainstream**, encobre a discussão sobre os riscos negativos.

Na prática, a ideia de indicadores qualidade como condicionante do pagamento ao parceiro privado, ao invés de ser garantia de eficiência, pode ser um mero dispositivo ilusório, criando uma aparência de vantagem. Em geral, os contratos de PPPs preveem um desconto do valor a ser pago ao parceiro privado, condicionado à qualidade do serviço prestado ou bem entregue. Na prestação de serviços, o percentual mais comum de desconto tem sido de 20%. Um serviço de péssima qualidade pode ser remunerado em até 80% do valor previsto no contrato, e justamente aí residem riscos muito presentes na realidade brasileira. O primeiro deles é que, como a taxa Selic já é muito elevada em termos mundiais, receber 80% do previsto contratualmente ainda assim pode ser um negócio vantajoso para o agente privado: a ineficiência pode ser precificada, prestando-se o serviço sem qualidade mesmo. Outro aspecto diz respeito à inexigibilidade de experiência direta prévia na execução do objeto da PPP. É comum que os editais de PPPs exijam experiência em ter “viabilizado” o objeto pre-

visto. Ocorre assim que grandes grupos financeiros (inclusive estrangeiros), fundos de pensão, dentre outros, podem se habilitar em uma PPP. As consequências são conhecidas, ainda que naturalizadas e ignoradas: uma cadeia de subcontratações, terceirizações e precarizações. Não raro um trabalhador que já prestava o serviço quando existia contratação direta do poder público passa a ser contratado pelo parceiro privado em uma relação mais precária em termos de direitos e remuneração. Logo, a qualidade da prestação do serviço também é afetada, prejudicando os interesses da sociedade.

Essa aparente onda de PPPs, que parece atravessar a agenda de políticas públicas na América Latina e, portanto, do Brasil, exige extrema cautela. O discurso teórico de maior eficiência e economicidade pode ser mobilizado como mecanismo para acobertar uma relação de ganho eminentemente rentista, descompromissada de qualidade e com riscos de prejuízos ao erário dependendo da taxa interna de desconto do projeto. O tema merece maior aprofundamento, com um olhar crítico e voltado à realidade brasileira. Contudo, já é tempo de ligar um alerta: existem pressupostos e interesses nas PPPs que desbordam do interesse público, mas servem para transferir fatias polpudas do orçamento público para poucos privados.



Com você,
o amanhã
ganha forma.

SENGers
Sindicato dos Engenheiros
NOSSO MAIOR PROJETO É VOCÊ.

O SENGE está ao seu lado, **apoiando o desenvolvimento** e fortalecendo as bases de uma sociedade mais **conectada, segura e sustentável**. Juntos, criamos o caminho para um novo amanhã.

f @ in y senge.org.br



Auditores de Controle Externo do TCE-RS

Cinco Anos de Controle Concomitante de Concursos Públicos pelo TCE-RS

Arquivo pessoal



Júlio Perez



Felipe Blos

1. INTRODUÇÃO

Decorridos cinco anos da adoção do controle concomitante sobre concursos públicos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), iniciado em outubro de 2019, verifica-se a assertividade da estratégia institucional adotada pela Corte.

2. O CENÁRIO ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE CONCOMITANTE

Antes da implementação do novo modelo, a fiscalização dos atos de admissão era marcada por baixa efetividade. Apesar da alocação significativa de recursos humanos e orçamentários, os resultados obtidos eram pouco animadores, sobretudo em razão da ausência de especialização técnica e da morosidade decisória. A segurança jurídica e a boa-fé dos candidatos eram temas recorrentes nos relatórios de auditoria e nos votos dos Conselheiros, afinal, como penalizar um candidato que já exerce um cargo há dois ou mais anos e não teve responsabilidade pelos vícios preexistentes nos editais?

Para agravar a situação, nos casos em que o TCE negava o registro de atos de concursos, parte dos candidatos afetados recorria ao Poder Judiciário e, muitas vezes, era reintegrada. Ou seja, mais gastos para os jurisdicionados e candidatos com demandas judiciais, além de retrabalho para o TCE com a análise dos atos de reintegração, uma modalidade dos chamados atos administrativos derivados de pessoal.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE CONCOMITANTE

Ciente da necessidade de mudança, e inspirando-se em experiências bem-sucedidas de outros Tribunais de Contas, o TCE-RS estabeleceu como estratégia ampliar sua efetividade através do controle concomitante no exame de concursos públicos. Para tanto, alterou sua estrutura de processos, criando um expediente específico para análise de concursos. Assim, no momento da análise do ato de admissão, o processo do concurso já terá sido previamente examinado. A alteração foi realizada por meio das Resoluções nº 1116 e nº 1117, as quais entraram em vigor em 1º de janeiro de 2020.

Outra medida adotada foi a separação dos atos aptos ao registro em processos distintos daqueles que exigem apreciação superior ou que foram considerados inadequados para registro. Essa separação permite que cada tipo de processo siga um fluxo específico, o que garante uma maior agilidade na tomada de decisão para os chamados atos hígidos — ou seja, aqueles em plenas condições de serem registrados, conforme o art. 71, inciso III da Constituição Federal.

Ocorreram ainda mudanças na estrutura administrativa, com a centralização dos exames das admissões em um único setor (SAEM/SAPI), o que proporcionou maior especialização e economia de horas de auditoria nos Serviços de Auditoria.

4. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E EDUCACIONAIS

No campo tecnológico, foi desenvolvido o sistema SIAPESweb – Concursos, uma ferramenta essencial que permite o acompanhamento remoto e tempestivo dos certames. O sistema também oferece recursos avançados, como o cruzamento de dados e a geração de relatórios estruturados, o que contribui para processos mais ágeis, precisos e transparentes. Mais recentemente, passou a contar com a ferramenta VERA – Verificador para Enquadramento e Registro das Admissões, a qual auxilia nas análises conduzidas pela auditoria. Com ela, cada ato de admissão é submetido a nove filtros automáticos, indicando para o auditor quais situações estão aptas ao registro e quais demandam uma avaliação mais detalhada. Essa automação tem proporcionado ganhos significativos em termos de tempo, acurácia e qualidade nas verificações.

Outra iniciativa relevante do Tribunal foi o fortalecimento de sua atuação pedagógica. Além de promover cursos e capacitações, a Corte publicou o Manual de Boas Práticas em Concursos Públicos, que foi referenciado na edição de 2025 do Guia de Orientação para Pequenos e Médios Municípios – “Repensando os Concursos Públicos”, elaborado pelo Laboratório de Gestão Governamental da Universidade de São Paulo (USP)¹.

5. RESULTADOS ALCANÇADOS

Os resultados alcançados ao longo dos últimos cinco anos superaram de forma expressiva as metas estabelecidas. O tempo médio entre a publicação do edital e a decisão final, que antes era de aproximadamente dois anos, foi reduzido para menos de três meses. Os processos de registro de admissões também foram simplificados, com foco nos elementos essenciais, como a ordem classificatória, os prazos para posse e exercício e os requisitos específicos do cargo, entre eles a inscrição em conselho profissional, a carteira de habilitação e a escolaridade.

A atuação proativa do Tribunal contribuiu significativamente para a qualificação tanto dos editais quanto dos processos de ingresso de servidores na administração pública, assegurando a efetiva proteção de direitos, especialmente aqueles garantidos por ações afirmativas,

como para pessoas com deficiência, candidatos negros, indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, idosos, entre outros.

Desde 2019, mais de 50% dos certames analisados foram objeto de intervenção, resultando em correções antes da homologação. No que diz respeito aos atos de admissão, questões como a nomeação em vagas reservadas e a conformidade dos candidatos com os critérios exigidos passaram a ser avaliadas com maior rigor, sobretudo com o uso da ferramenta VERA, que contribuiu para tornar as análises mais precisas e eficientes.

6. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

No entanto, persistem desafios importantes, sendo o principal deles manter o nível de engajamento e a qualidade das informações fornecidas pelos jurisdicionados. A falta de alimentação tempestiva e precisa do sistema SIAPESweb compromete a atuação orientadora do Tribunal, exigindo, por vezes, uma postura mais punitiva.

Apesar das dificuldades, os resultados obtidos demonstram o sucesso da iniciativa, beneficiando tanto os jurisdicionados quanto os candidatos e a sociedade em geral. Esse avanço também se deve aos treinamentos promovidos pelo TCE, com o objetivo de aprimorar continuamente a qualidade das informações estruturadas exigidas pelo sistema. Tais capacitações ocorrem por meio de cursos em formato EAD, oferecidos pela Escola de Gestão e Controle, além dos Encontros Regionais de Controle e Orientação (ERCOs). Após a pandemia, os ERCOs foram retomados em um novo formato, com foco em oficinas técnicas que proporcionam aos jurisdicionados acesso às práticas mais atualizadas no campo do controle externo.

7. CONCLUSÃO

O controle concomitante adotado pelo TCE-RS representa uma mudança de paradigma na fiscalização dos concursos públicos. A iniciativa resultou em maior tempestividade, eficiência e proteção de direitos, consolidando-se como referência no âmbito do controle externo.

Além disso, a experiência tem evidenciado que o uso da digitalização e dos recursos da tecnologia da informação como ferramentas auxiliares de análise de uma grande massa de dados e para a emissão do juízo decisório é um caminho sem volta que, no entanto, nos apresenta novos desafios, para os quais tanto o TCE quanto os jurisdicionados e a sociedade precisam estar devidamente preparados.

¹ Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1Mfa6R-bqcOT-FkeMphs7uhI96nWcPKsUm/view>

A obrigatoriedade de divulgação do Estudo Técnico Preliminar como anexo do Edital

Arquivo pessoal



Agemir Marcolin Júnior

Arquivo pessoal



Andrea Mallmann Couto

Arquivo pessoal



Davi Lemos Ballester

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento elaborado no início do planejamento de uma contratação pública, com a finalidade de verificar a necessidade da contratação e de avaliar as alternativas disponíveis para atender à demanda da Administração. Deve contemplar, entre outros elementos, o levantamento de mercado, a análise de viabilidade, os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade do objeto e os requisitos necessários à execução contratual.

Em homenagem à transparência do planejamento, o Tribunal de Contas da União entendera, num primeiro momento, que a inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório seria obrigatória (Acórdãos nº 488/2019, nº 1414/2023 e nº 1463/2024, todos do Plenário), mas revisitou esse entendimento recentemente (Acórdão nº 2273/2024) sob o argumento central de que a não divulgação da peça poderia mitigar riscos de impugnação por eventuais inconsistências entre os documentos de planejamento (muitas vezes sem relevância aos participantes) e gerar retrabalho para a área de contratações.

Com a devida vênia, esse posicionamento pode representar a perda de uma valiosa oportunidade histórica de consolidação ou indução de boas práticas de governança, planejamento e transparência nas contratações. Isto porque traz consigo uma silenciosa inversão de valores: em vez de incentivar o aprimoramento técnico dos estudos prévios, oportuniza sua ocultação ao escrutínio público, como se a invisibilidade dos problemas fosse suficiente para sublimar ineficiências e amadorismos e afastar suas consequências jurídicas e materiais.

A não divulgação do ETP juntamente com o edital apenas posterga a identificação de inconsistências entre os artefatos de planejamento para depois da homologação. Com isso, perde-se a oportunidade de promover esclarecimentos e correções tempestivas por meio de impugnações na fase apropriada, transferindo-se potenciais controvérsias para um momento mais sensível do procedimento.

Em outras palavras, prefere-se uma redoma de aparente segurança jurídica para a fase de planejamento e de seleção fornecedor, mesmo que à custa de maior risco de questionamentos nas fases posteriores ou, pior, de consumação de contratações inadequadas.

Em nossa compreensão, a obrigatoriedade de publicidade dos ETP é uma decorrência lógica dos princípios da publicidade, da eficiência e da transparência, consagrados no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 5º e 13 da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

Aliás, essa peça não deveria sequer ser considerada propriamente uma “novidade” no ordenamento jurídico. O Decreto-Lei 200/1967 já impunha

que o planejamento deveria perpassar toda a atividade da Administração Pública – e, por óbvio, também as contratações. Logo, algo próximo ao atual ETP sempre foi esperável de quem leva o planejamento a sério.

A NLLC teve o mérito de reforçar o que já era um dever e detalhar a sua exteriorização documental. Ao conceber o ETP como uma das peças centrais desse planejamento, a Lei apenas exigiu o elementar: quem pretende contratar deve também ser capaz de esclarecer documentadamente a necessidade da contratação pretendida; as soluções disponíveis no mercado; os parâmetros mínimos de desempenho esperados; os requisitos para a execução contratual, entre outros aspectos essenciais sem os quais não será possível verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, economicidade e a própria viabilidade da contratação.

Ademais, num contexto em que governança está proclamada como dever altivo da cúpula da Administração (art. 11 da NLLC), o ETP passa a ser uma peça de multifuncionalidade: qualifica a tomada de decisão, contribui para o alinhamento estratégico, fortalece a confiança dos stakeholders, direciona a gestão por competências e orienta os contratos à entrega de resultados e valor público.

E é toda essa relevância do ETP que dá densidade argumentativa à necessidade de sua publicidade. A divulgação dessa peça oportunizaria o aperfeiçoamento crítico coletivo das contratações, tornando acessível aos interessados e ao controle social questões atinentes às soluções consideradas, ao levantamento de mercado e à escolha final.

Se esses argumentos não impressionam, que se coloque em teste a juridicidade da tese contrária: a compreensão da não obrigatoriedade é conciliável com a NLLC vista no seu todo? A quem entender que sim, vão abaixo apenas algumas provocações:

- como conciliar essa compreensão com o que diz o art. 174, inciso I, da NLLC, quando determina que “atos exigidos por esta Lei” sejam divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)?
- como conciliar essa compreensão com o que diz o art. 54, caput e § 3º, da NLLC, quando determina que o edital de licitação esteja acompanhado dos documentos de planejamento, o que assegura que todas as decisões da fase preparatória estejam documentadas e disponíveis – inclusive o ETP, salvo nas hipóteses de sigilo (disponibilizáveis, neste caso, após a homologação do certame)?
- como conciliar essa compreensão com o que diz o art. 20 do Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso

à Informação), o qual também reforça essa obrigação ao dispor sobre o direito de acesso a documentos preparatórios?

Por fim, o que poucos notam é que a divulgação do ETP, ao contrário do que parece, pode garantir mais segurança jurídica ao gestor do que a opção contrária. Ao compartilhar o controle da correção do planejamento com outros atores, o gestor também fortalece a presunção de juridicidade de seus atos. Além disso, permite que os órgãos de controle compreendam melhor e mais rapidamente as motivações da Administração, dispensando requisições adicionais e acelerando os processos de análise.

Em conclusão, embora não haja disposição expressa na lei que determine textualmente a obrigatoriedade de publicação do ETP, tal obrigação decorre de uma interpretação sistemática e teleológica da norma, à luz dos princípios constitucionais da publicidade, da transparência e da eficiência, bem como dos dispositivos da própria NLLC.

E para retomar a discordância inicial com o argumento do Acórdão nº 2273/2024 do TCU, reitera-se que a eventual inconsistência entre os documentos de planejamento – como o ETP, o Termo de Referência e o Projeto Básico – não deve ser tratada como justificativa para a supressão da publicidade.

Isso porque oportunizar a ocultação do ETP como medida de autoproteção institucional seria inverter a lógica do controle, fragilizar a cultura da integridade e comprometer a confiança pública na Administração. A resposta adequada não é esconder os erros, mas enfrentá-los com transparência, responsabilidade e compromisso com a melhoria contínua da gestão pública.

É bem verdade que o receio mencionado no Acórdão nº 2273/2024 quanto a impugnações e a judicializações fundadas em questões irrelevantes é um receio razoável. Ele existe. No entanto, há de se enfrentá-lo com serenidade. O mesmo ordenamento que determina a transparência do ETP também determina que, nas decisões e interpretações da esfera controladora, sejam consideradas as “consequências jurídicas e administrativas” de eventual invalidação e “os obstáculos e dificuldades reais do gestor” (arts. 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e o caráter excepcional da declaração de nulidade por irregularidades no procedimento licitatório ou na execução contratual (art. 147 da NLLC).

A transparência documental, especialmente no âmbito das contratações públicas, não deve ser vista como fator de instabilidade, mas como condição necessária à profissionalização da Administração e à consolidação de uma cultura de planejamento estruturado e responsável.

Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU/RS

Tributação e Responsabilidade Técnica nos Serviços de Arquitetura

Arquivo pessoal



Andréa Hamilton Ilha

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo/RS, em sua prerrogativa de orientação do exercício profissional, constatou a existência de algumas dificuldades enfrentadas pelos profissionais na sua relação com municípios no que diz respeito ao trâmite de processos administrativos para a aprovação de projetos arquitetônicos. Duas práticas mereceram atenção e foram objeto de estudos e elaboração de notas técnicas, a primeira referindo-se à cobrança de ISSQN e a segunda tratando da exigência de RRT - Registro de Responsabilidade Técnica - de execução de obras. Ambas as notas estão disponibilizadas no nosso site para auxiliar na correto entendimento e correção desses procedimentos.

NOTA TÉCNICA 01/2023 - EXIGÊNCIA EQUIVOCADA DE RRT

Esta prática passou a ocorrer quando alguns municípios unificaram os processos administrativos relacionados com a aprovação de projetos e licenciamento de obras, passando a exigir a emissão dos RRTs correspondentes, independentemente do fato do processo referir-se apenas à aprovação do projeto arquitetônico.

Esta alteração condiciona a aprovação de projetos à apresentação do RRT de Projeto e também do RRT de Execução de Obra, *mesmo quando o arquiteto foi contratado exclusivamente para a elaboração do projeto arquitetônico.*

Essa exigência, desnecessária e indevida, gera grave insegurança jurídica e ética para os profissionais e para os municípios.

O RRT é definido pela legislação como o documento que comprova a responsabilidade técnica do profissional, prevendo a emissão de "RRT de Projeto", "RRT de Execução", entre outros. As normas são claras ao determinar que o profissional apenas pode emitir RRT para o serviço contratado, ou seja, um profissional contratado exclusivamente para a elaboração de um projeto não pode, em hipótese alguma, emitir um RRT de execução.

Além disso, o Código de Ética e Disciplina do CAU/BR dispõe que emitir um RRT de execução sem a devida participação na obra equipara-se a fraudar um documento, representando conduta punível do profissional.

A Nota alerta que a exigência do RRT de Execução como condição para a aprovação do Projeto viola a Lei Federal nº 13.869/2019, a qual trata do abuso de autoridade e estabelece que os poderes administrativos devem ser utilizados nos limites estritos da lei. A mencionada exigência, portanto, pode inclusive causar o enquadramento dos agentes em responsabilidades administrativas, penais e civis.

Salientamos que o RRT é um documento público federal, agravando a situação do profissional que o emite e do agente que o exige.

QUAL A SOLUÇÃO?

Entende-se que a solução é simples: possibilitar processos administrativos distintos para a aprovação de projeto e para o licenciamento de obra. Essa possibilidade assegura ao município e à sociedade que o profissional efetivamente responsável pelo projeto arquitetônico e pela obra fique identificado de maneira correta.

NOTA TÉCNICA 01/2024 – COBRANÇA INDEVIDA DE ISSQN

Uma das características dos serviços de arquitetura - em especial a elaboração de projetos - é que, por se tratar de natureza intelectual, permite aos arquitetos e urbanistas exercerem sua profissão em diversos municípios, a partir de sua sede. Os projetos costumam ser elaborados no município em que o profissional estabelece o escritório, mantendo sua equipe e toda infraestrutura operacional, e onde já recolhe o ISSQN por essa atividade.

Apesar da clareza de tal situação, são vários os relatos que informam ter sido exigido dos profissionais o recolhimento do ISSQN como *condição* para a aprovação de projeto arquitetônico, *mesmo quando o projeto foi elaborado em outro município, onde fica a sede de seu escritório*. Esta situação é absolutamente irregular, e a Nota Técnica traz todos os elementos necessários para que os municípios possam alterar essa prática.

No aspecto jurídico, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o ISSQN é devido no município do estabelecimento do prestador do serviço, salvo exceções

expressamente previstas na Lei Complementar nº 116/2003 (vide Recurso Extraordinário 1.167.509). Nessa linha, não se pode exigir do arquiteto e urbanista nem o recolhimento do ISS em relação ao serviço prestado na sua sede, em outro município, e nem tampouco a inscrição em cadastros de contribuintes.

Em que pese a autonomia dos municípios para reger o ISSQN, é preciso alertar que sua política fiscal não pode desconsiderar a legislação vigente, sob pena de prejuízos aos cofres públicos e responsabilização dos agentes públicos. Afirma-se isso porque exigências fiscais em desacordo com o entendimento do STF não apenas sobrecarregam os contribuintes com procedimentos fiscais desnecessários e potenciais bitributações, mas também expõem os municípios a questionamentos judiciais, gerando insegurança jurídica e custos desnecessários.

Lembramos que, quando o contribuinte paga um tributo que não era devido, ou paga a mais, poderá requerer a restituição desse valor, segundo o Código Tributário Nacional. No caso de condenação judicial do município ao ressarcimento com juros do tributo indevidamente cobrado, e em se constatando que esta é uma prática orientada e não um erro, abre-se a possibilidade da apuração de responsabilidades.

Ao concluir, salientamos que o CAU/RS está à disposição para tratar dos temas aqui abordados e de outros que permitam a qualificação das práticas administrativas, a fim de melhor atender ao interesse público, razão principal tanto do Conselho como dos municípios.

arquitetura para viver e urbanismo melhor



**Cuidar da profissão é proteger todos nós.
Nosso compromisso é garantir mais segurança
com a fiscalização do exercício profissional.**



CAU/RS
Conselho de Arquitetura
e Urbanismo do Rio Grande do Sul

Acesse: caurs.gov.br

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

Resiliência Climática e o Papel Indutor dos Tribunais de Contas na Salvaguarda dos Biomas Brasileiros

Arquivo pessoal



Edilson Silva

A 13ª edição da Revista “Achados de Auditoria” convida-nos a uma reflexão urgente e inadiável: a resiliência climática e o papel dos Tribunais de Contas do Brasil (TC’s) na indução de políticas públicas eficazes para a proteção de nossos biomas. Em um cenário de crescentes eventos climáticos extremos, a atuação do controle externo se revela essencial para garantir a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento socioeconômico e a própria segurança da população brasileira.

Um dos pontos de ancoragem para a nossa discussão reside na complexa relação entre a financeirização da economia e a degradação ambiental. Questiona-se como os mecanismos financeiros, na incessante busca por rentabilidade, podem acelerar a exploração predatória dos recursos naturais, desconsiderando os custos ambientais de longo prazo. Essa dinâmica exige um olhar atento dos Tribunais de Contas, que podem auditar a incorporação dos riscos climáticos e ambientais nas decisões de investimento público e privado, além de incentivar práticas mais sustentáveis e a alocação de capital em projetos que promovam o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável.

Nesse contexto desafiador, a inteligência artificial (IA) surge como uma ferramenta promissora para o enfrentamento das questões ambientais. Sua capacidade de analisar grandes volumes de dados, identificar padrões e prever cenários pode otimizar o monitoramento do desmatamento, a gestão de recursos hídricos, a previsão de eventos climáticos extremos e a implementação de políticas de adaptação. Contudo, é imperativo reconhecer que o desenvolvimento e a sustentação da IA também demandam um consumo significativo de recursos naturais, levantando a necessidade de uma abordagem equilibrada e eficiente de seu uso.

O Estado, como ente regulador e promotor do bem-estar coletivo, assume um papel central no debate. Sob o enfoque do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, torna-se fundamental acompanhar a formulação, a implementação e a efetividade das políticas públicas de resiliência climática. Isso envolve verificar a adequada destinação de recursos, a transparência nos processos decisórios, o cumprimento das metas estabelecidas e a avaliação dos resultados alcançados na proteção dos biomas brasileiros.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), enquanto articuladora e fomentadora das ações de controle externo promovidas pelos TC’s, pode impulsionar a criação de diretrizes e a disseminação de boas práticas de fiscalização ambiental, fortalecendo a capacidade institucional para lidar com essa complexa temática, de maneira transversal às demandas de interesse coletivo.

De que forma, então, podemos contribuir para um profícuo encaminhamento de soluções? Acreditamos que a atuação dos Tribunais de Contas deve ir além da fiscalização, assumindo um papel proativo na indução de políticas públicas inovadoras e na promoção do diálogo entre os diferentes atores da sociedade. Isso pode ocorrer através da realização de auditorias coordenadas em temas transversais, da produção de estudos e recomendações técnicas, da promoção de eventos de capacitação e da disseminação de informações relevantes para a sociedade.

O caso do Rio Grande do Sul, assolado por eventos climáticos extremos, serve como um doloroso e urgente chamado à ação. A experiência do estado gaúcho demonstra a necessidade de uma mobilização coordenada dos diferentes níveis de governo para a adoção de medidas eficazes de prevenção, mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Nesse contexto, os Tribunais de Contas podem auditar a gestão dos riscos climáticos e a alocação de recursos para a recuperação e para a reconstrução, além de implementar políticas de prevenção para evitar a repetição de casos tão devastadores.

A Atricon possui um papel estratégico na articulação dos TC's para que avancem na indução de políticas públicas de resiliência climática, considerando os mecanismos de financiamento disponíveis e seu potencial para impulsionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos biomas brasileiros. Isso inclui auditar a efetividade de instrumentos como os títulos verdes, os fundos climáticos e os mecanismos de pagamento por serviços ambientais, garantindo que tais recursos sejam utilizados de forma transparente e eficiente para a proteção e restauração dos nossos ecossistemas.



Em suma, a resiliência climática não é apenas um desafio ambiental, mas também econômico, social e político. Os Tribunais de Contas do Brasil possuem a expertise e a legitimidade para desempenhar um papel fundamental na construção de um futuro mais seguro e sustentável para os biomas brasileiros, e a Atricon pode contribuir para o enfrentamento da questão por meio de sua ação transversal. Ao integrar a temática climática em suas atividades de controle, ao fomentar a adoção de tecnologias como a inteligência artificial de forma responsável e ao induzir a implementação de políticas públicas eficazes e bem financiadas, os Tribunais de Contas podem se consolidar como agentes transformadores na proteção do nosso patrimônio natural e na promoção de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

NESSE CONTEXTO DESAFIADOR, A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) SURGE COMO UMA FERRAMENTA PROMISSORA PARA O ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS. SUA CAPACIDADE DE ANALISAR GRANDES VOLUMES DE DADOS, IDENTIFICAR PADRÕES E PREVER CENÁRIOS PODE OTIMIZAR O MONITORAMENTO DO DESMATAMENTO, A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, A PREVISÃO DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO

Presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul - TCE-RS

Mudanças climáticas e resiliência: a função do controle externo

Arquivo pessoal



Marco Peixoto

Desde a promulgação da Constituição da República de 1891(Art. 89) até o texto da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas tem uma tradição vocacionada à proteção e ao incentivo da boa gestão pública. Assim como o “tempo não para”, conforme a música, novos desafios se apresentaram ao Tribunal de Contas nesses diversos períodos constitucionais.

Se, via de regra, os desafios eram aqueles inerentes às instituições públicas, nos dias atuais apresentou-se uma nova frente, não vinculada ao mundo das normas, mas decorrente do colapso dos ecossistemas naturais, com reflexos na vida global.

Mesmo que seja um fato notório, cuja descrição seria até desnecessária, um ligeiro retrospecto histórico possibilitará uma reflexão sobre o tema.

A evolução é inata ao ser humano, e a vida em coletividade é um exemplo. O mesmo ocorre com a tecnologia; veja-se a construção de moradias, pois hoje uma casa pode estar pronta em alguns dias, quando, no passado, eram necessários meses, anos talvez!

Em uma perspectiva econômica, os avanços correspondem à necessidade crescente de extração de bens naturais, algo que sustenta a sociedade até os dias atuais, com manejos menos invasivos, sem dúvida, mas ainda com um passivo histórico que se busca recuperar.

No Século XX, ainda sob os efeitos do acidente nuclear de Chernobyl, Ulrich Beck¹ observou sobre o binômio sociedade e natureza:

A oposição entre natureza e sociedade é uma construção do século 19, que serve ao duplo propósito de controlar e ignorar a natureza. A natureza foi subjugada e explorada no final do século 20 e, assim, transformada de fenômeno externo em interno, de fenômeno predeterminado em fabricado. (...) Dessa forma, ela se converteu, ao mesmo tempo, em pré-requisito indispensável do modo de vida no sistema industrial.(...) Contra as ameaças da natureza externa, aprendemos a construir cabanas e a acumular conhecimentos. Diante das ameaças da segunda natureza, absorvida no sistema industrial, vemo-nos praticamente indefesos.

De forma sintética, a passagem acima demonstra que o avanço industrial, ao mesmo tempo em que possibilitou uma melhora de vida, veio acompanhado de um impacto no clima, como afirmou documento do então Ministério do Meio Ambiente²:

Dessa forma, há um consenso de que será necessário promover medidas de adaptação em escala nacional e global, independente dos esforços de mitigação, uma vez que a ocorrência de algum nível de mudança do clima é inevitável. O

1 Beck, Ulrich. Sociedade de Risco. Ed. 34. 2010.p. 9.

2 <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao.html>

estabelecimento de medidas de adaptação representa uma estratégia essencial para a redução da severidade e dos custos dos impactos da mudança do clima atual e futuro (Pew Center on Global Climate Change, 2004)

O quadro destacado na citação são os reflexos já sentidos do que hoje se tornou uma expressão do cotidiano – *mudanças climáticas* –, que, conforme a ONU ³, representam transformações a longo prazo nas temperaturas e nos padrões climáticos. Algo que não é temporário, nem se resume geograficamente ao Rio Grande do Sul, ao Brasil ou à América do Sul.

Os efeitos dessas mudanças são perceptíveis globalmente, e a forma pela qual se apresentam possuem diversidades e intensidade próprias, razão também do uso das expressões crise/emergência climáticas. A crise climática atingiu nosso Estado em maio de 2024, quando o Rio Grande do Sul submergiu nas águas, comprometendo de um só lance nossa infraestrutura, economia e telecomunicações, tornando-nos um estado de guerra, para usar uma figura de linguagem. Esse evento ficará gravado na mente de toda uma geração e na história de nosso Estado, para não dizer no mundo.

Em resposta a momento tão delicado, a solidariedade ultrapassou as fronteiras estaduais, movimentando instituições públicas, privadas e cidadãos, pois tudo era necessário. Dita reação também necessitou ser internalizada, na medida em que os Poderes e Órgãos públicos estaduais não ficaram inertes, mesmo naqueles locais que tiveram sua capacidade reativa reduzida.

Nesse estado de crise, os esforços para o seu enfrentamento devem ser compartilhados, sendo uma responsabilidade de toda sociedade, em especial dos Poderes e Órgão autônomos. Acerca da dimensão de responsabilidade estatal e institucional assim já se manifestou o Supremo Tribunal Federal ⁴:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A pre-

servação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo.

No que diz respeito ao Tribunal de Contas, foram produzidas ações de diversas naturezas, focadas nos múltiplos problemas enfrentados pelas Administrações Públicas estaduais e municipais, caso, por exemplo, dos documentos orientativos (Cartilhas) dirigidos aos gestores quanto à forma de conduzirem as ações administrativas durante a calamidade pública. Além disso, no âmbito da fiscalização ocorreu o acompanhamento da funcionalidade das estruturas municipais de um grupo de cidades, mediante equipes especializadas do TCE que colaboraram com as respectivas gestões.

Na recorrência de fenômenos climáticos extremos, a intervenção do Tribunal de Contas é compartilhada, na medida em que a avaliação e a melhoria das capacidades de resposta dos entes estatais são necessárias para uma efetiva resiliência climática, pois constitui atribuição dos diversos entes públicos lidarem com um *evento perigoso, tendência ou distúrbio, respondendo ou se reorganizando de forma a manter sua função, identidade e estrutura essenciais*⁵.

Nesse quadro, a participação na construção de respostas eficazes aos fenômenos climáticos extremos é um dever da Corte de Contas, afinal, é bom lembrar, há muito tempo o meio ambiente já é objeto da fiscalização do Tribunal de Contas.

Assim, a crise climática, que não terminará logo ali adiante, ao mesmo tempo em que desafia a capacidade dos entes públicos na dimensão do controle externo, implica na necessidade de reforçar o papel do Tribunal de Contas, pois, além daquelas funções já presentes no texto da Constituição, o “novo normal” desafia sua modelagem, fazendo com que ele deva se mostrar e colaborar para a resiliência da sociedade como um todo, em especial frente às adversidades que se apresentarão no futuro.

³ https://www-un-org.translate.google.com/translate/en/climatechange/what-is-climate-change?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc

⁴ [ADI 4.757, rel. min. Rosa Weber, j. 13-12-2022, P, DJE de 17-3-2023.]

⁵ https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf

¹ Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon)

² Assessor no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

O Controle Externo de Contas e a Resiliência Ambiental: breves considerações sobre a sustentabilidade na Administração Pública

Arquivo pessoal



Marcílio Barenco Corrêa de Mello¹

RESUMO

O artigo busca explorar a relação entre o controle externo de contas e a resiliência ambiental, enfatizando a importância da fiscalização e da transparência na administração dos recursos naturais. A atuação dos Tribunais de Contas será analisada sob três perspectivas: preventiva, concomitante e posterior, ressaltando seu papel na garantia da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, especialmente em projetos que impactam o meio ambiente. Ademais, destacam-se a importância do controle externo sobre a aplicação dos recursos públicos em obras e ações ambientais e a necessidade de uma formação interdisciplinar que propicie aos auditores dos Tribunais de Contas novas competências relacionadas ao conceito de resiliência ambiental. O artigo conclui que a promoção da resiliência ambiental deve ser compreendida como uma responsabilidade coletiva, envolvendo a participação ativa da sociedade e um controle externo eficaz, visando enfrentar os desafios ambientais contemporâneos para assegurar um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

1. INTRODUÇÃO

Contemporaneamente, a proteção do meio ambiente e a gestão eficiente dos recursos públicos apresentam-se como temas de alta relevância, especialmente diante das mudanças climáticas e da acelerada degradação ambiental. Nesse contexto, o controle externo de contas desempenha função essencial ao assegurar que os recursos públicos destinados à proteção ambiental sejam geridos com eficiência e transparência.

Por sua vez, o conceito de resiliência ambiental torna-se paradigma inclíndivel na implementação de políticas públicas sustentáveis. Assim, reconhecer a intersecção entre esses temas é imprescindível para a construção de um futuro sustentável e para a promoção da justiça socioambiental.

2. O CONTROLE EXTERNO DE CONTAS

No Brasil, o controle externo de contas é atribuição constitucional dos Tribunais de Contas, cuja função primordial é a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, garantindo a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos administrativos. A atuação dos Tribunais de Contas pode se dar em três momentos ou dimensões: preventiva, concomitante e posterior. A

Arquivo pessoal



Aghisan Xavier Ferreira Pinto²

¹ Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon); Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (2022-2024; 2024-2026). Doutor e Mestre em Direito. Atualmente em Pós-Doutorado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
² Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Professor universitário. Assessor no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

atuação preventiva deve ocorrer antes da concretização do ato administrativo, com o intuito de evitar irregularidades e assegurar a destinação adequada dos recursos públicos. Segundo Bento José Bugarin:

É preciso incrementar a atuação pedagógica do Tribunal, porquanto as suas atividades não podem estar voltadas apenas para a descoberta de atos ilegais, ilegítimos, antieconômicos, ineficientes ou ineficazes. Convém que se intensifique a atuação preventiva e educadora. (Bugarin, 2000, p. 345)

Neste estágio, os Tribunais de Contas têm a capacidade de emitir orientações e recomendações, além de realizar auditorias de planejamento para identificar falhas antes da efetivação dos gastos públicos, promovendo, assim, além da correta aplicação dos recursos públicos, a garantia de que os atos administrativos também estejam orientados pela sustentabilidade ambiental.

Por sua vez, a atuação concomitante e contínua se dá durante a execução do ato administrativo. Em situações em que os atos administrativos tenham como objeto o meio ambiente ou se constituam em ações que resultem em impacto ambiental, como a ocupação de espaços ou a exploração de recursos naturais, a atuação concomitante deve ser conduzida por pessoal especializado para monitorar a aplicação dos recursos públicos em tempo real, assegurando a observância das normas e regulamentos ambientais. Essa fiscalização permite a detecção imediata de irregularidades, determinando a adoção de medidas corretivas antes que os problemas sejam agravados.

Por fim, a atuação posterior sucede à execução do ato administrativo. Nesta fase, os Tribunais de Contas realizam auditorias e avaliações para examinar, não apenas a legalidade do ato praticado, mas a eficácia e o impacto das políticas públicas implementadas. A análise *a posteriori* possibilita fornecer informações que subsidiarão decisões administrativas futuras e constituirão um acervo capaz de orientar a própria função controladora dos Tribunais de Contas.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas deve promover uma nova perspectiva didática e orientadora, abrangendo a análise e fiscalização de projetos e programas que impactem o meio ambiente e incluindo a sustentabilidade como critério de avaliação para promover a resiliência ambiental nas ações desenvolvidas pela Administração Pública e assegurar a capacidade de adaptação dos ecossistemas impactados.

Ao discorrer sobre a atuação dos Tribunais de Contas na governança das políticas públicas socioeconômicas e

ambientalmente sustentáveis, Oliveira (2023, p. 76) afirma que os Tribunais assumem “[...] essa função pedagógica e constitucionalmente exigível de todos os Poderes e órgãos do Estado [...]”. Essa nova perspectiva resultante da atividade fiscalizatória reveste-se de extrema importância, uma vez que as decisões da Administração Pública têm repercussões diretas sobre a saúde dos ecossistemas e a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

3. RESILIÊNCIA AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Introduzido pelo ecólogo C.S. Holling em 1973, no artigo intitulado “*Resilience and Stability of Ecological Systems*”, o conceito de resiliência ambiental se refere à capacidade de persistência dos sistemas e sua habilidade para absorver mudanças e se recuperar após perturbações causadas por desastres naturais, poluição e mudanças climáticas (Holling, 1973).

Desde então, a resiliência ambiental tornou-se um elemento importante para a gestão sustentável dos recursos naturais e ocupa posição central nos debates sobre sustentabilidade e gestão do meio ambiente.

Folke, ao considerar a presença e interferência do ser humano no meio ambiente, discorre sobre a resiliência socioecológica afirmando que o ser humano e a natureza constituem-se em sistemas interdependentes, alertando para a aceleração das atividades humanas que transformam a preocupação com a resiliência em assunto que extrapola as comunidades locais para alcançar a sociedade global (Folk *et al.*, 2010).

Desse modo, a resiliência ambiental, ao ser incorporada às políticas públicas, não deve se limitar à recuperação do estado anterior dos ecossistemas locais, mas precisa abranger a capacidade de antecipação, adaptação e transformação do meio ambiente diante de novas realidades e desafios impostos pelos efeitos globais da presença do ser humano no planeta.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, cabendo ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras¹.

Não obstante, ao considerar o conteúdo econômico do meio ambiente, o *caput* do artigo 170 da Constituição da República, ao dispor sobre os fundamentos da ordem econômica, impõe a observação de princípios que devem

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

nortear a exploração do meio ambiente, consagrando a sua defesa no inciso VI².

Diante disso, a conexão entre o controle externo de contas e a resiliência ambiental torna-se imprescindível para assegurar que as políticas públicas de exploração do meio ambiente sejam implementadas de maneira a promover a sustentabilidade, tornando a resiliência ambiental um critério relevante nas avaliações de impacto ambiental e na elaboração dos projetos governamentais.

Ademais, promover a resiliência ambiental requer não apenas o monitoramento e aplicação correta dos recursos públicos, mas a promoção da participação efetiva da sociedade na fiscalização das políticas ambientais. O controle social, fomentado por mecanismos de transparência que podem ser desenvolvidos pelos Tribunais de Contas, é vital para garantir que as ações de governo sejam eficazes e que os resultados alcançados sejam sustentáveis. A participação ativa da sociedade no controle dos gastos públicos pode contribuir para identificar falhas na implementação de políticas e para propor soluções inovadoras aos desafios ambientais que a contemporaneidade nos impõe.

5. DESAFIOS PARA O CONTROLE EXTERNO DE CONTAS E A RESILIÊNCIA AMBIENTAL

A incorporação do conceito de resiliência ambiental como um dos elementos de fiscalização e controle pode se tornar um desafio a ser enfrentado pelos Tribunais de Contas, porquanto traz consigo a necessidade de que conselheiros, auditores e servidores específicos recebam capacitação interdisciplinar que contemple, entre outras áreas, noções de direito e de gestão ambiental.

A complexidade dos temas ambientais exige que os profissionais estejam aptos a compreender, não apenas os aspectos técnicos e orçamentários das ações conduzidas pelo Poder Público, mas, também, os princípios e normas jurídicas que regem a proteção ambiental, além da capacidade de avaliação da interação resultante entre os atos administrativos, a atuação humana e os ecossistemas.

Destarte, a capacitação em diversas ciências é fundamental para garantir que conselheiros, auditores e servidores estejam preparados para avaliar a eficácia das políticas ambientais e assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma a promover a sustentabilidade.

2 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Outro desafio que se impõe é a necessidade de integração entre diferentes níveis de governo e entre os diversos órgãos públicos. A colaboração interinstitucional é crucial para a efetividade das políticas públicas voltadas para a sustentabilidade e a interdisciplinaridade demanda que os Tribunais de Contas atuem em colaboração com órgãos ambientais, comunidade científica, universidades e organizações sociais para desenvolverem indicadores efetivos de avaliação da resiliência ambiental aplicáveis às políticas públicas e que contemplem não apenas aspectos legais e contábeis, mas, também, aspectos relativos ao correto manejo do meio ambiente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interseção entre o controle externo de contas e a resiliência ambiental é fundamental para a promoção da sustentabilidade nas políticas públicas. Nesse sentido, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser ampliada para incluir critérios avaliativos relacionados à manutenção, proteção e restauração ambiental, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente.

Nesse contexto, a capacitação e a atuação dos agentes de controle externo devem garantir que os atos administrativos se constituam como resultado de uma gestão pública comprometida com a sustentabilidade ambiental.

A responsabilidade ambiental deve ser compartilhada entre órgãos e agentes do Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada, pois apenas pela união de esforços oriundos de todos os extratos da sociedade e do Poder Público, e sob a vigilância incessante dos órgãos de controle, será possível enfrentar os desafios ambientais contemporâneos e garantir que o futuro seja justo e sustentável para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

1. BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: Evolução, características e perspectiva. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 31, n. 86, out/dez 2000. p. 338 - 352. Disponível em:
2. < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/48/67> > Acesso em: 12 de maio de 2025.
3. FOLKE, et al. 2010. Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. Disponível em: < <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/> >. Acesso em: 13 de maio de 2025.
4. HOLLING, Crawford Stanley. Resilience and Stability of Ecological Systems. Disponível em: < <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/26/1/RP-73-003.pdf> >. Acesso em: 12 de maio de 2025.
5. OLIVEIRA, Márcio Luis. A racionalidade holística e a sustentabilidade possível: a função pedagógica dos tribunais de contas na governança das políticas públicas. *Anais do I Colóquio Internacional de Controle Externo*. p. 61 - 79. Belo Horizonte. 2023.

Resiliência Climática, Meio Ambiente e o Papel da Auditoria

Arquivo pessoal



Amauri Perusso

DO LUGAR DE FALA (OU DE ESCRITA)

Determinar o local onde estamos - e o tempo em curso - ajuda o leitor na compreensão do texto. Estamos vivendo no Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, cidade e povo vitimados por um evento climático extremo ocorrido há cerca de um ano, o que determina as marcas e lições aprendidas.

“Dizer que o Rio Grande do Sul está em estado de pós-calamidade não traduz, literalmente, a catástrofe que os gaúchos ainda estão vivendo. Vidas foram perdidas. A enchente de maio (de 2024) transfigurou paisagens e aniquilou cidades inteiras...”. “Mais de 600 mil pessoas foram desalojadas e cerca de 2,3 milhões de pessoas, de uma população de 11,3 milhões habitantes foram atingidos. Estima-se em R\$ 11 bilhões os prejuízos”. (**Reengenharia e planejamento para recuperação e fortalecimento do Rio Grande do Sul pós-enchentes de maio de 2024 – Uma contribuição do SENGE – RS (Sindicato dos Engenheiros)*).

Em qualquer parte do planeta, experimentar situações reais, com perdas, supera a conversa irresponsável do ‘negativismo climático’ e informa a consciência da necessidade de compreender e se orientar cientificamente sobre os fenômenos naturais, além de construir condições de prevenção de crises para a atenuação de danos.

Na emergência da crise climática gaúcha, vieram à tona as melhores qualidades do nosso povo. Uma enorme manifestação de solidariedade e o resgate do sentido de brasilidade, que segue se expressando nos investimentos federais para a recuperação da infraestrutura e obras sociais.

“DIZER QUE O RIO GRANDE DO SUL ESTÁ EM ESTADO DE PÓS-CALAMIDADE NÃO TRADUZ, LITERALMENTE, A CATÁSTROFE QUE OS GAÚCHOS AINDA ESTÃO VIVENDO. VIDAS FORAM PERDIDAS. A ENCHENTE DE MAIO (DE 2024) TRANSFIGUROU PAISAGENS E ANIQUILOU CIDADES INTEIRAS...”

QUAL O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (E DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO) NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE?

Não é dado aos Tribunais de Contas – e, por conseguinte, aos Auditores – formular políticas públicas. Seria uma interferência indevida em assuntos para cuja função eles não foram constituídos.

Atuando em defesa da cidadania, e justificado por essa exigência, é lícito e constitucional que o controle externo traduza exigências de condutas dos auditados, fazendo com que estes formulem e apresentem planejamento consistente com o objetivo de tornar as cidades e regiões preparadas e resilientes ao desenho das mudanças climáticas que se anunciam.

A valorização e a exigência do uso dos mais avançados conhecimentos técnicos, que autoriza alcançar a complexidade e rapidez na construção de obras em meio às crises, é medida de proteção da sociedade.

FALANDO EM ECONOMIA

Presente no ideário de Lutzenberger, fundador da Associação Gaúcha de Defesa do Meio Ambiente (AGAPAM):

“O mercado, como funciona hoje, incrementa as injustiças sociais, ignora as verdadeiras necessidades das pessoas, vê apenas a demanda expressa em termos de dinheiro. Os que não têm dinheiro nem sequer aparecem no mercado, por mais que estejam necessitados. O mercado também é cego no que concerne às futuras gerações. É por isso que se promove a mais desperdiçadora, imediatista e irreversível violação dos recursos não renováveis e leva à destruição dos recursos que poderiam ser utilizados de maneira sustentável, como as florestas e a pesca, sem preocupar-se com o que ficará para nossos descendentes”. José Lutzenberger – Reverência pela Vida

– Janeiro/1996, citado pelo atual Presidente da Assembleia Legislativa do RS, Deputado Pepe Vargas.

COMO DETERMINAR A RESILIÊNCIA DE UMA CIDADE OU REGIÃO?

Resiliência é uma palavra usual no linguajar da imprensa e dos profissionais de urbanismo, tão comum que já transita entre o povo.

No caso de Porto Alegre, a resiliência deve incluir o planejamento para a utilização do solo urbano e rural e recompor as estruturas de segurança contra cheias (lições aprendidas com o episódio de 1941), garantindo que muros, comportas, diques e bombas de escoamento de água resistam e funcionem na crise.

É necessário capacitar a cidade e seu entorno rural para sobrevivência básica: abastecimento de água potável, energia, alimentação, remédios e abrigo para pessoas e seus animais.

Todo o sistema de saúde precisa ser capaz de suportar o estresse de um fenômeno cuja grandeza e duração serão, a priori, indeterminadas.

Deve-se fazer avisos e alertas, removendo populações de suas zonas de domicílio para lugares protegidos, quer seja antecipadamente ou em meio à catástrofe.

A coordenação das forças que se movimentam por dever de ofício e/ou por voluntariedade, garantindo sua efetividade, é um elemento essencial. Trata-se de planejamento, compromisso e qualificação.

Em qualquer lugar do planeta, a resiliência não funcionará sem engajamento social. A condição é a transparência das propostas (e a possibilidade de contraditá-las publicamente), gerando credibilidade das escolhas.

É preciso planejar o uso das bacias hidrográficas, com um amplo programa de desenvolvimento rural de manejo e conservação dos solos (incluindo áreas degradadas) e da água, com um processo de florestamento do entorno dos rios e de recuperação de nascentes para assegurar o futuro.

A COORDENAÇÃO DAS FORÇAS QUE SE MOVIMENTAM POR DEVER DE OFÍCIO E/OU POR VOLUNTARIEDADE, GARANTINDO SUA EFETIVIDADE, É UM ELEMENTO ESSENCIAL. TRATA-SE DE PLANEJAMENTO, COMPROMISSO E QUALIFICAÇÃO



DOS RECURSOS PARA VIABILIZAR POLÍTICAS PÚBLICAS

A centralidade dos recursos na União e sua indisponibilidade aos Estados e Municípios nega a possibilidade de resiliência às regiões. O planejamento deve ser centralizado, a execução descentralizada.

Reconstruir o sistema federativo, afastando o sistema da dívida sobre os maiores estados brasileiros, é essencial.

CONSTRUIR CONCEITOS CORRETOS SOBRE SUSTENTABILIDADE

Em 2025, o Brasil será palco de um grande acontecimento em matéria de meio ambiente, a COP/30. Com o Rio/92, marcamos posição no cenário internacional.

A questão da preservação da Amazônia (rios, flora e fauna) é tema internacional.

A realização de auditorias coordenadas, levadas a efeito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre Países fronteiriços que concentram o que denominamos de “região amazônica”, com determinação para formulação de políticas comuns de preservação ambiental e proteção aos povos originários (e ribeirinhos), impedindo a exploração ilegal de madeira, produtos biomedicinais e minérios, é condição central a ser liderada pelo Brasil.

É necessário, sobretudo, acabar com as queimadas.

UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O PLANETA

Estamos em um momento de contrafluxo no cenário internacional, com a retirada dos EUA do Tratado de

Paris, determinada pelo Presidente Trump. Essa decisão acarretará o aumento do uso de hidrocarbonetos.

A Alemanha, país desenvolvido, centro econômico da Europa, desligou as usinas nucleares destinadas à produção de energia elétrica. Diante da crise energética gerada pela paralisação de entrega de gás natural e petróleo pela Rússia (a preços baratos), decidiu-se pela reintrodução das usinas termoeletricas movidas à queima de carvão. Carregar bateria dos carros elétricos com energia da queima do carvão representa algo sustentável?

Em ano de COP/30 no Brasil, chama atenção a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PLS 2.159/2021, aprovado pelo Senado em 21/05/25, mas que ainda voltará para a Câmara dos Deputados), que institui novas regras de licenciamento ambiental, com “licença por adesão e compromisso”, o que significa uma autodeclaração do empreendedor. Trata-se de uma autorização concedida sem análise individual do projeto pelos Órgãos de Controle e Licenciamento, desde que o empreendedor se comprometa a “aderir às condições pré-estabelecidas”.

Vale para empreendimentos de pequeno e médio porte (o que é médio porte? Uma usina hidroelétrica tipo PCH? Uma mineração?).

Como averiguar a veracidade das declarações com instituições como IBAMA, CMBIO e Secretarias e Fundações de controle ambiental estadual sem pessoal qualificado e/ou em quantidade mínima? Que tal uma boa auditoria de pessoal?

O melhor investimento diário é a informação.

Ouçá o podcast **Morning Call Banrisul Afinidade**, no Spotify, e acompanhe um resumo diário de notícias sobre economia e mercado financeiro.

Para começar o dia com informações atualizadas e relevantes, produzidas por especialistas na área.



Acesse o QR Code e ouça o podcast Morning Call Banrisul Afinidade

 **banrisul**

afinidade

SAC 0800 646 1515
Ouvidoria 0800 644 2200

Banrifone
Porto Alegre (51) 3210 0122
Interior e Outros Estados 0800 541 8855