

EIXO I – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA CGU E STN EM MEIO À REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO – TEXTO BASE

Introdução

O país atravessa uma das maiores crises econômicas, políticas e institucionais da história republicana. A resposta a este cenário vem sendo a radicalização da agenda neoliberal de cortes indiscriminados de despesas e direitos e de minimização do Estado. Nesse contexto, a defesa de nossas instituições, órgãos federais de excelência na gestão das finanças públicas, no controle interno, na transparência e no combate à corrupção, mais do que em outras quadras históricas, se confunde com a defesa de capacidades estatais indispensáveis à produção de externalidades positivas para toda a sociedade e à própria sobrevivência da profissionalização da Carreira de Finanças e Controle.

A Controladoria-Geral da União

Criada pela Medida Provisória nº 2143-31, de 2 de abril de 2001, a Controladoria-Geral da União (CGU), então denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), exerce funções relativas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal, bem como de coordenação e gestão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, dentre outras.

O Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, aprovou a nova estrutura organizacional da CGU, definindo cinco órgãos específicos para fazer frente às suas funções: a) Secretaria Federal de Controle Interno; b) Ouvidoria-Geral da União; c) Corregedoria-Geral da União; d) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção e; e) Secretaria de Combate à Corrupção. Esta última, a mais recente secretaria, assumiu funções ligadas à realização de Acordos de Leniência, à pesquisa e produção de informações estratégicas, bem como à condução de operações especiais.

De fato, com a criação da CGU o governo aprimorou as estruturas de controle da aplicação dos recursos públicos federais. No entanto, passadas quase duas décadas, é possível olhar em retrospectiva e adiante, identificar fragilidades e acertos, assim como antever desafios. Nesse sentido, a CGU viveu no ano de 2015 a ameaça de esfacelamento de suas macrofunções, o que exigiu uma luta árdua dos servidores e do Unacon Sindical, a fim de

preservar a integridade do órgão. Já em 2016, o risco de desfiguração da identidade institucional da CGU fez com que, novamente, a carreira de Finanças e Controle e o Sindicato atuassem de maneira decisiva para manter a denominação “Controladoria-Geral da União”, inteiramente resgatada por ocasião da MP nº 870/2019. Nesse meio tempo, o Unacon Sindical também liderou a mobilização para derrubar um ex-ministro, flagrado em conversas suspeitas, assim como para evitar que ministros sem perfil adequado assumissem a CGU. Por fim, em 2019, novamente, o órgão viveu o temor de incorporação de suas funções pelo Ministério da Justiça.

Tudo isso indica que, no que tange ao desenvolvimento institucional do Órgão, há ainda um longo caminho a ser percorrido. Em síntese, há muito a avançar em questões atinentes à organicidade e à comunicação, à integração de unidades setoriais e/ou regionais, infraestrutura e logística, condições, qualidade, quantidade e efetividade dos trabalhos, dentre outros. Por exemplo, em meados de 2019 surgiram rumores de esvaziamento das superintendências regionais da CGU que não estivessem gerando resultados financeiros. Mas outros riscos precisam ser avaliados, como a política do governo atual de enxugamento de órgãos e estruturas de Estado, assim como o rápido avanço da Inteligência Artificial, que poderá abarcar muitas atividades na área da Auditoria Governamental, dentre outros.

A Secretaria do Tesouro Nacional

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi criada em 10 de março de 1986, com a edição do Decreto nº 92.452, unindo a antiga Comissão de Programação Financeira e a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda. Constituiu-se inicialmente como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Um ano depois, o Decreto nº 94.443/1987 deu início à progressiva transferência da gestão da Dívida Pública Federal do Banco Central para o Tesouro.

A STN tem sido responsável pelo aprimoramento da gestão das finanças públicas no Brasil. Destacam-se em sua história o fim da conta movimento entre Banco Central e Banco do Brasil, a criação da Conta Única do Tesouro no Banco Central, a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), a centralização da normatização dos aspectos contábeis e patrimoniais da União, a profissionalização da gestão da Dívida Pública Federal, o monitoramento das finanças estaduais e municipais por meio do controle do endividamento e de Programas de Ajuste Fiscal, dentre outras funções.

Com a instauração, em 1999, do tripé de política macroeconômica, a STN passou a zelar, por meio da programação financeira e dos chamados contingenciamentos, pelo cumprimento da meta de superávit primário do Governo Central aferida em regime de caixa. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, as atribuições da Secretaria foram reforçadas, tanto no gerenciamento do equilíbrio fiscal quanto no relacionamento da União com os entes federados.

Em 2002 surge o Tesouro Direto, uma plataforma de venda de títulos públicos diretamente aos cidadãos no intuito de democratizar o acesso de pessoas físicas a esta modalidade de investimento. Logo depois disso completou-se a transferência da gestão da dívida pública do Banco Central para o Tesouro, com a Secretaria assumindo a gestão da dívida pública externa da União.

Mais recentemente, deve-se destacar a instituição de nova regra fiscal, de caráter constitucional, que impõe limite à expansão do conjunto do gasto federal por 20 anos, de 2017 a 2036, sendo a STN a instituição responsável pelo cálculo e monitoramento do teto de despesas.

A crise econômica dos últimos anos, com a radicalização do receituário neoliberal de cortes de gastos e redução de capacidades estatais, a deterioração dos resultados fiscais e a instabilidade política, contudo, trouxeram para o primeiro plano algumas características do arcabouço fiscal brasileiro que desafiam a gestão pública, tais como:

- a rigidez das metas fiscais com inexistência de cláusulas de escape em caso de choques econômicos;
- o viés de criminalização do gestor em caso de descumprimento das metas fiscais, em contraste com o tratamento conferido ao descumprimento da meta de inflação perseguida pelo Banco Central com custo reputacional mas sem criminalização;
- o colapso do investimento público precisamente na fase de baixa do ciclo econômico.

No que diz respeito ao desenvolvimento institucional, a fusão recente de várias pastas no Ministério da Economia traz mais dúvidas do que certezas para o futuro do Tesouro. De órgão subordinado diretamente ao Ministro, a Secretaria passa na configuração atual a subordinar-se à Secretaria Especial de Fazenda. Somando-se a isso, o porte do Ministério que contempla Fazenda, Planejamento, Indústria, Comércio Exterior, Trabalho e Previdência,

dificulta, como mostram os problemas recentes na Receita Federal, a efetividade, coerência e tempestividade de decisões que dependem da coordenação do gabinete de um só ministro. Ainda, como na prática passa a disciplinar-se a participação dos servidores do Tesouro nos Conselhos Fiscais de Estatais num Ministério que conta em sua estrutura com uma Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados? De outra parte, já é possível observar ganhos de coordenação com a presença do orçamento (SOF) e das finanças em um só ministério? Ou prospectivamente, num cenário futuro de extinção do super-ministério, SOF e STN continuariam sob o mesmo guarda-chuva institucional?

Essas são apenas algumas ideias preliminares para fomentar o debate e o estabelecimento de diretrizes de ação para o UNACON Sindical.