

Projeto

Fortalecer Municípios

Frente Nacional de Prefeitos e União Europeia

**Por dentro do CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para
Transferências Voluntárias: experiências, desafios e
soluções para as Prefeituras Brasileiras, no contexto do
anacronismo do Federalismo Brasileiro**

Paulo Miotta

Rosana Boullosa

Patrícia Machado

Novembro 2019

Agradecimentos

A Frente Nacional de Prefeitos e União Europeia pela oportunidade e pelo trabalho de fortalecimento do Municipalismo Brasileiro.

Aos SEBRAEs Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e ao Banco do Brasil - regionais Rio de Janeiro e Campinas - pelo apoio e suporte.

Agradecimentos nominais:

- Prefeito Municipal de Igarassu/PE Mário Ricardo
- Prefeito Municipal de Mesquita/RJ Jorge Lúcio Ferreira Miranda
- Prefeito Municipal de Serra Talhada/PE Luciano Duque de Serra
- Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE/PE Fernando Clímaco e equipe
- Diretor Superintendente do SEBRAE/BA Jorge Khoury e equipe
- Analista de Políticas Públicas do SEBRAE/RJ Marcelle Rodrigues dos Santos
- Superintendente do Banco do Brasil/RJ Cláudio José Oliveira Gomes
- Assessora da Secretaria da Fazenda de Salvador/BA Graziela Miranda Neri
- Secretária Municipal de Captação de Recursos, Urbanismo e Habitação de São João de Meriti/RJ Maria Gabriela Bessa da Silva
- Superintendente de Captação de Recursos de São João de Meriti/RJ Filipe Soares
- Coordenador de Projetos Estratégicos de Mesquita/RJ Jorge Eduardo Barbosa do Nascimento
- Secretário de Planejamento de Mangaratiba/RJ Vinicius Suliano
- Analista em Gestão Pública de São Gonçalo/RJ Rodrigo Ramos Xavier
- Secretário Executivo Gilberto Perre, Secretário Adjunto Jeconias Junior, Coordenadora de Projetos Daniela Martins, os analistas Ricardo Batista, Thiago Bataglini e Amanda Anjos da Frente Nacional de Prefeitos.

Sumário

Introdução

1. O que é o CAUC?
2. Compreendendo a estrutura do CAUC por grupos
 - 2.1 Grupo I – Obrigações de Adimplência Financeira
 - 2.2 Grupo II – Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios
 - 2.3 Grupo III – Obrigações de Transparência
 - 2.4 Grupo IV – Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais
3. Problematizando os desafios da gestão do CAUC
 - 3.1 Dimensões de gestão do CAUC - problemas e soluções
 - 3.2 Problemas herdados das Administrações passadas e contencioso judicial
 - 3.3 Situação das Prefeituras atendidas pelo projeto “Fortalecer Municípios”
4. Apresentando um caminho possível para a gestão do CAUC
 - 4.1 Conhecendo boas experiências de gestão do CAUC
 2. Proposta metodológica de um modelo organizacional para a gestão do CAUC
5. Os impactos negativos da situação generalizada de inadimplência junto ao CAUC
 - 5.1 Sobre a dimensão do pacto federativo
 - 5.2 Sobre a dimensão do comportamento político-institucionais
 - 5.3 Sobre a dimensão econômica
 - 5.4 Sobre a dimensão do sócio-desenvolvimento
 - 5.5 Sobre a dimensão da aprendizagem em políticas públicas
6. Conclusão: a importância em se repensar o CAUC como um problema público relevante

Anexo 1 – Estudo da jurisprudência do CAUC

Anexo 2 – Cartilha do CAUC e Decreto Municipal de Salvador/BA;
e Decreto Municipal de São João de Meriti/RJ

Introdução

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é uma entidade municipalista que atua na justiça do pacto federativo, representando especialmente as 406 cidades brasileiras acima de 80 mil habitantes. A atuação nesse nicho se justifica pelas diferentes agendas entre pequenas e grandes cidades no Brasil dentro de um espectro de mesmas obrigações, o que causa severas distorções em última instância aos cidadãos.

Foi com essa bandeira que foi desenvolvido e implementado de 2017 a 2019 o Projeto Fortalecer Municípios, realizado pela FNP, em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), e com financiamento da União Europeia. Considerando as dificuldades apontadas pelo senso comum de que há recurso disponível (embora hoje apenas oneroso) e os municípios não os acesse por sua incapacidade técnica de elaborar projetos, o Projeto teve como principal objetivo assistência técnica e capacitação a gestores municipais na elaboração de projetos de modernização administrativa e tributária para acesso a esses créditos onerosos provenientes das principais instituições financeiras.

No conjunto, foram atendidos 199 municípios, contemplando 15 estados do país, o que corresponde a uma população de 48.636.008 habitantes. Grande parte dessas prefeituras interessou-se por solicitar financiamento para a modernização da gestão pública, uma vez que desenvolveram a competência de mapear as suas próprias demandas e de elaborar seus projetos, os quais poderiam ser direcionados a um dos três bancos públicos do país (Banco do Brasil, CAIXA e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES).

No decorrer da implementação das oficinas de capacitação e orientação individual do Projeto, percebeu-se que um dos principais desafios que o público de municípios interessados estava enfrentando referia-se, não apenas às competências de elaboração de projetos, pois estas estavam sendo trabalhadas, mas, sim, à situação de inadimplência junto ao Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC). De fato, como já era do conhecimento de quase todos, uma vez protocolado qualquer projeto de financiamento público, qualquer um dos bancos de destinação daria início a um processo detalhado de avaliação de viabilidade. Um dos passos mais importantes de tal avaliação consistia, e ainda consiste, na verificação

da situação de inadimplência da prefeitura perante suas obrigações fiscais, por meio do CAUC. Em breves palavras, qualquer pendência no cadastro do CAUC, impossibilitaria a prefeitura de assinar contratos de financiamento junto a tais bancos.

A depender do período do ano fiscal a pendência no CAUC pode afetar 98% dos municípios. Em marcações aleatórias, por exemplo do mês de agosto de 2019, 63% deles estavam inadimplentes. No decorrer dos atendimentos aos gestores das cidades essa situação, conhecida de antemão, prejudicou a fluidez das ações do Projeto. Sabedores das dificuldades em estarem sem pendências perante o sistema impedia, inclusive, a continuação da elaboração dos projetos para apresentação aos bancos.

É importante destacar que a questão é generalizada, atingindo todas as regiões do país e dimensões populacionais. É também relevante pontuar que a inadimplência não pode ser justificada, como muitas vezes declarado, pela má gestão do poder municipal ou indiligência. A análise demonstra que a questão é um problema público.

Compreender tal situação como um problema de pública relevância significa imediatamente relacionar de modo muito direto o CAUC com o nosso sistema de produção de políticas públicas. O CAUC é, por óbvio, uma ferramenta importante para a elaboração e implementação de políticas públicas, uma vez que, por meio dele, outorga-se o direito de obtenção de financiamento da melhoria da máquina pública (dentre outros), sobretudo em sua dimensão de gestão. A centralização das informações em única plataforma é sem dúvida um acerto e demonstra a contemporaneidade do sistema, entretanto, a quantidade de itens a serem alimentados em sua base, por diferentes áreas, em diversos prazos, o universo temporal e a responsabilidade pelo gestor em pendências legadas, tornou o sistema uma barreira ao desenvolvimento do país e, muitas vezes, demonstra-se intransponível por alguns grupos de municípios.

Assim, retornando à experiência do Projeto Fortalecer Municípios, em resposta a esse desafio de situação generalizada de inadimplência junto ao CAUC, foi realizado um aditivo ao Projeto com a União Europeia para tratar exclusivamente da questão. A nova ação, contemplado 40 Municípios, dentre os 199 iniciais contou com oficinas presenciais, atendimentos individuais presenciais e à distância. Assim, levando em consideração o conjunto de esforços do Projeto Fortalecer Municípios, incluindo as atividades exclusivamente desenvolvidas para o CAUC, 51 Prefeituras conseguiram

elaborar projetos de modernização administrativa e tributária, sendo que 16 foram protocolados e 11 já foram aprovados¹.

Cumpramos ressaltar a correlação positiva entre os seguintes dados: se, por um lado, o financiamento para a realização do Projeto Fortalecer Municípios custou à União Europeia cerca de 800 mil reais por cada um de seus três anos de implementação, por outro, o valor disponibilizado pelos bancos públicos para os projetos de solicitação de financiamento para a modernização da gestão pública das Prefeituras selecionadas, ou seja, daquelas que conseguiram corrigir seus problemas junto ao CAUC, alcançou o montante de 267 milhões de reais.

Pela experiência vivenciada, a FNP vem intensificando seus esforços para trazer o CAUC para o centro do debate sobre financiamento municipal. Assim, desde o início de 2019, novas ações vêm sendo realizadas durante o atendimento aos gestores municipais, com o objetivo de prover orientações, informações e troca de experiências específicas sobre a gestão do CAUC. São ofertados atendimentos individuais, além da oferta de plantão de dúvidas via chamada telefone, e-mail e/ou whatsapp, para além do escopo inicial do Projeto Fortalecer Municípios, formalmente já concluído.

O presente documento, que assume um formato de cartilha, também representa um esforço concreto da FNP em pautar o CAUC como um problema que possui uma dupla importância de externalidades: de um lado, uma externalidade, ou mesmo impacto, quase sempre negativo, sobre cada município, separadamente; de outro, uma externalidade, essa, sim, sempre negativa, sobre o conjunto geral de municípios, com implicações claras sobre os modelos de gestão pública municipal que temos no país.

Assim, o objetivo geral desta Cartilha é problematizar o CAUC em suas dimensões de desafio público que impacta diretamente os municípios brasileiros e suas capacidades de entrega em termos de políticas públicas, bem como ajudar os municípios a conhecer melhor sua especificidade e enfrentar este problema com conhecimento, método e diálogo político.

O presente trabalho é dividido em cinco partes, além desta introdutória e de uma breve conclusão: (1) conceito do CAUC e (2) sua estrutura, (3) problematização dos desafios de gestão do CAUC e (4) um caminho possível para a sua gestão. Antes

¹ Dados relativos a novembro de 2019.

ainda das conclusões, (5) os principais impactos negativos da situação generalizada de inadimplência do conjunto de municípios brasileiros junto ao CAUC, para, então, o fechamento do documento com sugestões, tanto para as prefeituras avançarem em uma melhor gestão do CAUC, como ao governo federal para reavaliar as regras, a partir da sua compreensão como um problema de pública relevância.

1. O que é o CAUC

O CAUC, inicialmente chamado de Cadastro Único de Convênio e posteriormente denominando Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias², é um importante instrumento de políticas públicas que reúne um conjunto grande de informações sobre a situação financeira, contábil e fiscal de todos municípios brasileiros. Desenhado e implementado pelo governo federal, o CAUC apresenta-se como um dos subsistemas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e está disponível em rede, de modo síncrono, para as unidades do governo federal e, pela internet, no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O CAUC permite a verificação dos requisitos fiscais pelos municípios para a transferência voluntária de recursos da União, conforme as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Decreto nº 6.170/2007, e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Longe de limitar-se a um caráter meramente informativo, o CAUC condensa, processa e avalia as informações nele contidas, atribuindo um juízo sobre a situação de adimplência dos municípios, no que concerne sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, sob a gestão do governo federal.

2. Compreendendo a estrutura do CAUC por grupos

² De acordo com Instrução Normativa nº 2, de 02 de fevereiro de 2012 da Secretaria do Tesouro Nacional

O CAUC está estruturado em quatro grupos de informações para monitoramento, controle e avaliação: obrigações de adimplência financeira; adimplemento na prestação de contas de convênios; obrigações de transparência; adimplemento de obrigações constitucionais ou legais. Juntos, estes grupos são compostos por 15 itens, que demandam informações específicas sobre a situação das prefeituras.

É importante compreender que o CAUC também é um sistema que permite a checagem de informações **entre prefeituras**, que devem alimentar o sistema com suas próprias informações, e outros órgãos que lidam com o universo das contas públicas, como é o caso do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados (CADIN) do setor público federal, que também alimentam o sistema do CAUC.

Por isto, também é importante compreender que pode haver uma variação grande da situação do CAUC em decorrência das diferentes validades de cada item (diária, 30 dias, mensal, bimestral, quadrimestral, semestral, anual), mas também em relação às situações financeiras de cada município, pois o atraso de alguma conta em alguns dias pode alterar temporariamente seu status de adimplente para inadimplente. A situação geral, por exemplo, do conjunto de municípios brasileiros após uma data importante, como 30 de abril de cada ano, com a coincidência de muitas validades, pode chegar muito perto dos 100% de inadimplência.

2.1 Grupo I – Obrigações de Adimplência Financeira

O Grupo I do CAUC é diretamente relacionado com os pagamentos que o município precisa realizar, como por exemplo o depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos servidores municipais, contribuições previdenciárias, ou um pagamento para entes federais como os Correios, ou algum conselho de classe. Ou seja, o Grupo I é relativo aos recursos financeiros que muitas vezes os municípios deixam de executar e ficam em pendência nos itens desse grupo. Portanto, as secretarias de finanças dos municípios têm um papel significativo no planejamento e na gestão relacionada ao Grupo I do CAUC. Um dos problemas frequentes são os pagamentos referentes às administrações passadas e que muitas vezes as prefeituras não disponibilizam recursos financeiros suficientes para quitar a pendência, no momento de assinatura de convênios, restando como alternativa a judicialização, para garantir os recursos.

São quatro itens que compõem o Grupo I:

Regularidade quanto a Tributos, Contribuições Previdenciárias Federais e Dívida Ativa da União - item CAUC 1.1 (1.2)³

Órgão responsável	<i>Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal do Brasil</i>
Comprovação	<i>Emissão da certidão conjunta PGFN/RF</i>
Validade	<i>180 dias</i>

Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS - item CAUC 1.3

Órgão responsável	<i>Caixa Econômica Federal</i>
Comprovação	<i>Emissão do Certificado de Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS-CRF, após depósito dos valores pertinentes</i>
Validade	<i>30 dias</i>

³ Atualmente o extrato do CAUC não possui o item 1.2, pois, se tratava das contribuições previdenciárias, que foi incluída no item 1.1

Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União - item CAUC 1.4

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Possui a STN como órgão responsável pela alimentação dos pagamentos de empréstimos e financiamentos efetivados pelos bancos concedentes ou diretamente à STN, sendo a atualização manual.</i>
Validade	<i>Diária</i>

Regularidade perante o Poder Público Federal - item CAUC 1.5

Órgão responsável	<i>Governo Federal – Cadastro de Registro de Adimplência</i>
Comprovação	<i>Regularidade perante os órgãos e as entidades do Poder Público Federal, que é verificada pela falta de registro no CADIN (cadastro de devedores da União)</i>
Validade	<i>Diária</i>

2.2 Grupo II – Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios

O Grupo II refere-se aos convênios que os municípios realizam com o governo federal. Hoje se sabe que um convênio com o governo federal ou uma transferência fundo a fundo no caso de saúde e educação para a realização, principalmente de obras, demora-se em média quatro anos de execução, desde a assinatura até a

prestação e aprovação das contas do convênio. São diversos fatores relacionados a isso: projetos mal elaborados, os prazos em relação a gestão da CAIXA como responsável pelo acompanhamento da obra, o atraso de repasses dos recursos do governo federal, que muitas vezes levam a paralisação das obras. Um levantamento do tribunal de contas da união e divulgado pelo Jornal Gazeta do Povo, em maio de 2019, mostra que há 14 mil obras públicas paradas no País.⁴

Acrescido a isso, como o período de mandato de um prefeito é de quatro anos, o novo prefeito que assume herda o problema da execução do convênio, que muitas vezes já deixou de apresentar a prestação de contas, com obra paralisada, e tendo que desembolsar recursos significativos para a retomada ou a devolução dos recursos, que muitas vezes torna-se inviável para o Município. Um dos exemplos do Projeto Fortalecer Municípios é o município de São João de Meriti, no Rio de Janeiro, pois o atual prefeito assumiu com oito convênios da gestão anterior com obras paralisadas, somando-se em torno de R\$60 milhões de reais para devolução. O resultado disso é a inadimplência do município, restando apenas o caminho da judicialização (o anexo 1 apresenta o estudo de jurisprudência em relação ao CAUC).

Assim, é importante compreender que a gestão pelo município em relação ao Grupo II está diretamente relacionada a uma boa gestão de convênios. Ter uma área e/ou responsável pela prestação de contas, integrada com o setor de obras e uma relação periódica com o gestor da CAIXA no acompanhamento da execução do convênio são requisitos fundamentais para uma boa gestão do CAUC em relação ao Grupo II. São dois itens que compõem o Grupo II:

SIAFI/Subsistema Transferências - item CAUC 2.1.1

Órgão responsável	<i>Órgão Federal responsável pela transferência voluntária</i>
Comprovação	<i>Órgão Federal informa a situação de adimplência ou inadimplência no SIAFI, que gerará a atualização do registro no CAUC.</i>

⁴Fonte: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/obras-publicas-paralisadas-tcu/>

Validade	<i>Diária</i>
-----------------	---------------

SICONV - item CAUC 2.1.2

Órgão responsável	<i>Órgão Federal responsável pela transferência voluntária</i>
Comprovação	<i>Órgão Federal informa a situação de adimplência ou inadimplência Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, que gerará a atualização do registro no CAUC.</i>
Validade	<i>Diária</i>

2.3 Grupo III – Obrigações de Transparência

O Grupo III, assim como o Grupo IV (exceto item 4.4 que trata de regime de previdência própria do município), está relacionado à gestão da informação da gestão municipal e sua capacidade de prestação de informações ao governo federal, assim como para a sociedade, por meio dos seguintes sistemas:

- SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro;
- SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação;
- SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde;
- SADIPEM - Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.

Logo, os Grupos III e IV do CAUC estão relacionados diretamente à organização interna da Prefeitura na prestação e alimentação das informações requeridas, as quais se encontram distribuídas em três áreas: finanças, saúde e educação, como mostram as tabelas abaixo:

Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) - item CAUC 3.1

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Envio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) ao SICONF. Atualização automática</i>
Validade	<i>Quadrimestral</i>

Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) - item CAUC 3.2

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação</i>
Comprovação	<i>Envio: a) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ao SICONFI; e b) do Anexo 8 do RREO - Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ao SIOPE. Atualização automática</i>
Validade	<i>Até 30 dias após cada bimestre</i>

Encaminhamento das Contas Anuais - item CAUC 3.3

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Envio ao SICONFI a Declaração de Contas Anuais (DCA), até 30 de abril do exercício subsequente. Atualização automática</i>
Validade	<i>Anual</i>

Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis – item CAUC 3.4

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Envio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) ao SICONFI. Atualização automática.</i>
Validade	<i>Mensalmente</i>

Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública (CDP) - item CAUC 3.5

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Envio e homologação, no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios - SADIPEM, das informações referentes ao Cadastro da Dívida Pública. Atualização automática</i>
Validade	<i>Até 30 de janeiro do exercício subsequente</i>

Pela diversidade de informações contempladas, um bom caminho de gestão pode ser a definição prévia de uma pessoa responsável por fornecer cada tipo de informação. Na prática, o que se observa, infelizmente, é que nem sempre isto acontece, pois estamos diante de um conjunto muito diversificado de prefeituras, que vai desde uma capital a um pequeno município.

Por fim, o que deve ficar evidente é que os Grupos III e IV, próximo grupo, não estão diretamente ligados a recursos financeiros, mas, sim, à responsabilidade organizacional das prefeituras, a qual, por sua vez, está fortemente relacionada à demanda social e política pela transparência pública das informações, caminho fundamental para o alcance da *accountability*.

2.4 Grupo IV – Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais

Como vimos, assim como o Grupo III, o Grupo IV também possui implicações sobre transparência pública das informações e *accountability*. A exceção refere-se ao item 4.4, que trata de regime de previdência própria do Município, pois muitas vezes este envolve recursos financeiros, como será visto mais adiante.

Exercício da Plena Competência Tributária - item CAUC 4.1

Órgão responsável	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
Comprovação	<i>Envio, no SICONFI, de Atestado de Plena Competência Tributária. Atualização automática</i>
Validade	<i>Até 30 de abril do exercício subsequente</i>
Fundamento legal	<i>Inciso IX do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.</i>

Aplicação Mínima de recursos em Educação - item CAUC 4.2

Órgão responsável	<i>Ministério da Educação</i>
Comprovação	<i>Envio, com base nas informações do próprio ente, ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, comprovando a aplicação mínima de 25% em Educação. Atualização automática</i>
Validade	<i>Até 30 de abril do exercício subsequente</i>

Fundamento legal	<i>Inciso IX do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.</i>
-------------------------	---

Aplicação Mínima de recursos em Saúde - item CAUC 4.3

Órgão responsável	<i>Ministério da Saúde</i>
Comprovação	<i>Envio, com base nas informações do próprio ente ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, comprovando a aplicação mínima de 15% em Saúde. Atualização automática</i>
Validade	<i>Até 30 de abril do exercício subsequente</i>
Fundamento legal	<i>Inciso X do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.</i>

Regularidade Previdenciária - item CAUC 4.4

Para melhor compreender este ponto, é necessário que, antes, saibamos que 2.095 dos 5.570 municípios brasileiros, ou seja, 37,6% possuem regime previdenciário próprio, de acordo com os dados do Ministério da Previdência (2018) – e os dados indicam que há uma maior propensão à inadimplência neste item do CAUC dentre aqueles municípios que possuem regimes próprios.

Em seguida, dentre aqueles que foram atendidos pelo Projeto Fortalecer Municípios, a pendência no CAUC relacionava-se basicamente a dois problemas: ineficiência na administração do fundo de aposentadorias e heranças de gestões anteriores envolvendo recursos significativos.

Órgão responsável	<i>Secretaria da Previdência</i>
Comprovação	<i>Emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária Regularidade quanto à previdência própria dos servidores públicos municipais.</i>
Validade	<i>180 dias</i>
Fundamento legal	<i>Inciso II do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.</i>

Exemplo de um extrato do CAUC extraído do site da Secretaria da Receita Federal do Governo Federal do município de Salvador/BA, que possui boa prática na gestão do CAUC.

Extrato CAUC Transparência Informações

CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

1 Seleção > 2 Filtre > 3 Visualize ✓

CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado
 Ente Federado: Salvador/BA Data Pesquisa: 31/10/2019
 CNPJ principal: 13.927.801/0001-49 - SALVADOR

Atendimento aos Requisitos Fiscais

Legenda

Grupo de Itens
 Item Legal
 Item Comprovado
 Item A Comprovar
 Item Desativado
 Notas Explicativas
 Notas (Desativado)
 Validade das Informações
 Fonte de Informação

Obs.: Clique no código ou descrição de um Item Legal para detalhá-lo

Grupo	Obrigações de Adimplência Financeira
I	1.1 Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União ↗ 15/12/2019 PGFN/RFB
	1.3 Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS ↗ 28/11/2019 CAIXA
	1.4 Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União ↗ 31/10/2019 SAHEM
	1.5 Regularidade perante o Poder Público Federal ↗ 31/10/2019 CADIN
	Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios
II	Item - 2.1 Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente
	2.1.1 SIAFI/Subsistema Transferências ↗ 31/10/2019 SIAFI/Subsistema Transferências
	2.1.2 SICONV ↗ 31/10/2019 SICONV
III	Obrigações de Transparência
	3.1 Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF ↗ 30/01/2020 STN/SICONFI
	3.2 Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO ↗ 30/11/2019 SICONFI/SIOPE
	3.3 Encaminhamento das Contas Anuais ↗ 30/04/2020 STN/SICONFI
	3.4 Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis ↗ 31/10/2019 STN/SICONFI
	3.5 Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP ↗ 31/10/2019 SADIPEM
IV	Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais
	4.1 Exercício da Plena Competência Tributária ↗ 30/04/2020 STN/SICONFI
	4.2 Aplicação Mínima de recursos em Educação ↗ 30/01/2020 FNDE/SIOPE
	4.3 Aplicação Mínima de recursos em Saúde ↗ 31/10/2019 MS/SIOPS
	4.4 Regularidade Previdenciária ↗ 23/02/2020 SPPS

* Notas Explicativas

(I) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.

(I) - Para validar o extrato através do QRCode, faça o download do aplicativo Vio na Apple Store ou Play Store.

Para tirar dúvidas sobre o extrato ou demais itens do CAUC, acesse o [Fale Conosco](#).

Exportar PDF

← Anterior

3. Problematisando os desafios da gestão do CAUC

A gestão do CAUC apresenta um nível crescente de complexidade, o que exige dos municípios uma gestão cada vez mais profissional, demandando propósitos

claros de desenvolvimento, conhecimento, estrutura organizacional e planejamento. Podemos definir a gestão do CAUC em três dimensões: uma primeira, de natureza mais técnica, centrada na operacionalização dos sistemas; uma segunda, de natureza cognitiva, que envolve a rede de significados em torno do CAUC, ou seja, a sua linguagem; e, por fim, uma última que envolve a sua governança de modo mais amplo.

No entanto, tal compreensão por dimensões não consegue abarcar um outro importante elemento que vem desafiando parte considerável das prefeituras brasileiras: os problemas herdados das administrações passadas. Tais problemas não se referem somente às dívidas, pois se ampliam consideravelmente em relação às prestações de contas de convênios, gerando, além de custos administrativos, considerável passivo judicial, como veremos mais adiante.

Nesse contexto, apresentamos um quadro síntese dos problemas e sugestões de soluções, não só para os gestores municipais, mas também para que o governo federal reflita sobre possíveis alterações para a desburocratização nas regras do CAUC.

Por fim, apresentamos os resultados dos municípios atendidos pelo Projeto Fortalecer Municípios, e o impacto positivo da capacitação e orientação aos gestores municipais.

3.1 Dimensões da gestão do CAUC - problemas e soluções

A gestão do CAUC pode ser melhor compreendida a partir de três importantes e complementares dimensões: técnica, cognitiva e de governança. Vamos conhecer cada uma delas, pois todas são ativos importantes que devem ser potencializados e ampliados para a resolução de problemas do CAUC, sobretudo nos itens e obrigações relativas aos grupos I, III e IV.

(a) Dimensão Técnica

Esta dimensão concerne o uso apropriado do sistema, ou seja, da operacionalização do CAUC como uma ferramenta de gestão que possui um contexto legal, instrumental e tecnológico, que requer um conhecimento altamente especializado, com pelo menos um técnico ou gestor dedicado exclusivamente a ele.

É importante ressaltar que uma boa operacionalização técnica do sistema do CAUC requer a correta integração dos conhecimentos legais, instrumentais e tecnológicos.

(b) Dimensão Cognitiva

Esta dimensão refere-se ao sistema de significados contidos no CAUC, pois o mesmo possui uma linguagem própria, com formatos e padrões específicos para as informações requeridas. O domínio desta linguagem, formatos e padrões é fundamental para a correta produção e circulação de informações válidas para a alimentação do sistema. Quando isto não acontece de modo razoavelmente bem distribuído entre todos os envolvidos, incluindo técnicos, gestores, corpo dirigente e políticos, aumentamos as chances de geração de ruídos, atrasos, lacunas e sobreposições entre as informações demandadas pelo CAUC, com custos de transação altos para toda a prefeitura – o que pode gerar perdas de oportunidades de financiamento externo, além de desperdício de recursos próprios.

(c) Dimensão de governança

Esta dimensão diz respeito às relações mais amplas entre os atores que, mesmo sem a concreta percepção, integram o sistema municipal de gestão do CAUC. Entre os principais, encontramos: prefeito e vice-prefeito, secretários de administração e da fazenda, secretários diversos, tais como educação e saúde, ou eventualmente obras, além de gestores, técnicos e demais operadores e alimentadores do sistema, tanto da administração direta, quanto da indireta, do executivo, ou mesmo da câmara legislativa.

Cada uma destas dimensões produz seus próprios problemas, os quais serão sintetizados no quadro abaixo, no que concerne os problemas das gestões atuais (já que os herdados das administrações passadas serão tratados logo adiante), acrescentando nossas sugestões de solução para as administrações municipais, bem como algumas alterações para a legislação do CAUC.

PROBLEMAS	SOLUÇÃO PARA AS PREFEITURAS (sem alteração do CAUC)	SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO CAUC
Dimensão Técnica (administração atual)		
Desconhecimento dos processos de alimentação, gestão, legislação e controle do sistema do CAUC por parte do gestor ou técnico da prefeitura	- Formação do técnico ou gestor em CAUC, em todas as suas especificidades, inclusive com solicitação de apoio à própria FNP	-
Concentração ou exclusividade dos conhecimentos relativos ao CAUC em somente um único gestor ou técnico	- Circulação dos conhecimentos sobre o CAUC com mais técnicos, por meio de seminários internos, produção de guias e grupos de trabalho para socialização de tais conteúdos	-
Dimensão Cognitiva (administração atual)		
O CAUC possui uma linguagem própria, com formatos e padrões específicos para as informações requeridas. No entanto, frequentemente, as pessoas que estão envolvidas com a produção de informações, lotadas em diferentes departamentos e órgãos, não dominam tal linguagem, tampouco os formatos e padrões de informação, gerando ruídos, atrasos, lacunas e sobreposições, com custos de transação altos para toda a prefeitura, com perdas de oportunidades e recursos	<p>- Formação ampliada para todos os envolvidos com a produção, sistematização e envio das informações requeridas pelo CAUC (nos formatos específicos requeridos), mesmo que em diferentes níveis (nem todos precisam saber tudo, mas há compartilhamento de formatos, prazos, propósitos e limites que são de extrema importância)</p> <p>- Produção de um manual que ajude os envolvidos a conversarem administrativamente dentro de uma mesma linguagem, com uma espécie de glossário comum</p>	-

<p>O CAUC, mesmo sendo alimentado pelos municípios, é um sistema operado pelo governo federal e seus operadores mais diretos, muitas vezes, não compreendem a realidade extremamente diversa dos municípios brasileiros, dificultando em muito a comunicação entre as partes que o operam, sobretudo na resolução de dúvidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formação ampliada sobre gestão municipal para os operadores do CAUC no governo federal, com esforços voltados para a apresentação da realidade múltipla dos municípios brasileiros - Produção de um manual que ajude os envolvidos diretamente com o CAUC a conversarem administrativamente dentro de uma mesma linguagem, com uma espécie de glossário comum, estruturado por graus de complexidade das gestões municipais 	
<p>Dimensão de Governança (administração atual)</p>		
<p>Não percepção da importância do CAUC como um resultado que é produzido por um conjunto amplo e específicos de atores de governo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um Comitê de Gestão do CAUC, com a participação de representantes de diferentes setores e órgãos que estão diretamente envolvidos na produção, circulação e validade das informações que o compõem - Sensibilização do prefeito, secretários municipais e principais dirigentes sobre a importância da adimplência do município 	<p>-</p>

<p>As câmaras municipais produzem inadimplência em suas próprias responsabilidades de execução fiscal ou econômica, gerando dados que vão negativar as prefeituras junto ao CAUC</p>	<p>- Incluir as câmaras municipais no Comitê de Gestão do CAUC</p>	<p>Desvincular câmaras municipais e prefeituras em relação ao cálculo e classificação de inadimplência pelo CAUC, já que as câmaras possuem um CNPJ próprio. Além disto, como mecanismo de controle e estímulo à adimplência para as câmaras, a transferência de recursos do duodécimo para estas poderia estar vinculada às suas situações de adimplência</p>
<p>Órgãos de administração indireta, como autarquias, fundações e outras, produzem inadimplência em suas próprias responsabilidades de execução fiscal ou econômica, gerando dados que vão negativar as prefeituras junto ao CAUC</p>	<p>- Incluí-los no Comitê de Gestão do CAUC</p>	<p>Desvinculá-los das prefeituras em relação ao cálculo e classificação de inadimplência pelo CAUC, já que possuem CNPJ próprio. Além disto, as transferências de recursos municipais para estas poderiam estar vinculadas às suas situações de adimplência</p>

3.2 Problemas herdados das administrações passadas e contencioso judicial

Muitas administrações municipais brasileiras precisam lidar com um passivo relativo às administrações anteriores, com impactos diretos na avaliação dos itens que compõem o Grupo II do CAUC. Em particular, destacam-se duas fontes de problemas:

(a) Contas pendentes das administrações passadas

Frequentemente, prefeitos precisam lidar com um passivo de contas abertas e não pagas das administrações passadas. Estas dívidas herdadas são sempre de

valores significativos, que podem impactar fortemente no orçamento e no planejamento das prefeituras. No que concerne ao CAUC, estas dívidas também possuem uma forte repercussão, sobretudo junto aos itens do Grupo I. A experiência do Projeto Fortalecer Municípios mostrou uma incidência significativas destes problemas na inadimplência dos municípios. As soluções mais comuns têm sido o pagamento de tais dívidas, quase sempre com renegociações difíceis para ambos os lados, ou, em casos mais extremados, a busca pela solução por meio de judicialização da solicitação de adimplência do município.

(b) Convênios ou contratos de repasse já vencidos

Em parte, este problema é fruto do modelo institucional de repasse de recursos do governo federal para os municípios, que se dá por meio de convênios ou contratos de repasse “fundo a fundo”, como no caso das áreas da saúde e educação. Como os processos de submissão, aprovação e implementação dos recursos mobilizados via convênio ou contrato são muito detalhados, seus tempos de realização muitas vezes superam os limites temporais, seja de execução do próprio objeto do termo, seja relativo ao mandato do chefe do executivo municipal.

Um exemplo concreto que ilustra este problema são as obras públicas: a CAIXA, que é um banco público, realiza não só o repasse dos recursos, como também o acompanhamento e a avaliação mensal do andamento do convênio, aprovando ou não as medições periódicas. A grande maioria dos repasses são obras públicas que vão desde construção de escolas, unidades de saúde, praças, quadras esportivas, até a infraestrutura urbana como recapeamento asfáltico, drenagem de águas pluviais, ciclovias, etc. Com a realização dos projetos, problemas começam a aparecer, contribuindo para a cessão das transferências dos recursos. Dentre estes problemas, destacam-se: projetos mal elaborados, resultando em vários aditamentos, aumento do custo da obra e demora em reprogramação do cronograma de desembolso financeiro pela CAIXA; burocracia excessiva da CAIXA (determinadas pelos ministérios proponentes), o que também gera atrasos nos repasses dos recursos. Isso tudo, entretanto, ultrapassa, na grande maioria das vezes, os quatro anos do mandato do prefeito, empurrando o problema das obras paralisadas para o próximo prefeito. O resultado disso é a inadimplência do município com pendências no Grupo II do CAUC, que são as mais difíceis de serem sanadas. De fato, a experiência do Projeto Fortalecer Municípios mostrou na sua totalidade

que as pendências do CAUC referentes a tal grupo encontravam-se em convênios já vencidos e obras paralisadas, levando à responsabilização do prefeito anterior. Na impossibilidade de conclusão das obras do convênio, a solução legalmente prevista é a devolução dos recursos, a qual, porém, muitas vezes não é possível pela falta de disponibilidade financeira da prefeitura. Como consequência, muitas prefeituras vêm como último recurso a busca pela adimplência por via judicial, com todos os custos que tal decisão implica.

O quadro seguinte sintetiza os principais problemas que podem ser herdados das administrações municipais passadas, e que impactam principalmente nos Grupos I e II do CAUC, com sugestão de soluções para as prefeituras, bem como para eventuais alterações da legislação do CAUC.

PROBLEMAS herdados das administrações passadas	SOLUÇÃO PARA AS PREFEITURAS (sem alteração do CAUC)	SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO CAUC
Convênios ou contratos de repasse já vencidos sem a realização do objeto (ex: obras públicas), o que traz implicações para o Grupo II	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidade da execução do convênio - Não sendo possível, devolução de recursos - Não sendo possível, abertura de sindicância para apuração de responsabilidades e solicitação ao governo federal para abertura de tomada de conta especial - Não sendo possível, judicialização 	- Desde que a prefeitura tenha tomado providências relativas à abertura de sindicância para apurar de responsabilidades e à solicitação de tomada de conta especial, o governo federal deveria excluir a pendência municipal junto ao CAUC sem a necessidade de judicialização
A prefeitura recebe dívidas pendentes das administrações passadas, o que traz implicações para o Grupo I	<ul style="list-style-type: none"> - Quitação imediata do débito, o que depende de suas condições de recursos financeiros; - Não sendo possível, renegociação, com parcelamentos - Não sendo possível, judicialização 	

No Anexo I, apresentamos um panorama da evolução da discussão jurídica em torno deste problema, elencando as jurisprudências já consolidadas pela Justiça, o que nos permite apontar um dos caminhos possíveis que vêm sendo percorridos exitosamente por algumas prefeituras.

3.3 Situação das Prefeituras atendidas pelo projeto “Fortalecer Municípios”

Os problemas sintetizados acima foram compreendidos e tratados a partir de um conjunto de ações específicas ativadas pelo Projeto Fortalecer Municípios, na linha de ação que dizia respeito à gestão do CAUC. Por isto, é muito importante que apresentemos e compreendamos os resultados de tais esforços, realizados pela FNP nos anos de 2018, e, sobretudo durante o ano de 2019 (mediante aditamento ao projeto inicial).

Antes de passarmos aos resultados, vale a pena esclarecer a metodologia utilizada:

- A mobilização dos municípios foi realizada pela Frente Nacional de Prefeitos, em parceria com os SEBRAE's Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro;
- Sua execução contou com o apoio, além do próprio Sebrae, de parceiros locais, como foi o caso do Banco do Brasil no Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP;
- Os polos recebiam um consultor em CAUC que facilitava a orientação aos municípios mobilizados (os quais enviavam pelo menos um técnico ou gestor);
- As orientações eram individualizadas, com uma hora de duração por município;
- Nestas orientações, o consultor já chegava com um diagnóstico prévio de cada Município (a partir dos extratos atualizados do CAUC e da avaliação fiscal do Município) e, assim, tinha oportunidade de promover uma conversa voltada para a solução dos problemas de cada realidade tratada;
- Os encontros eram finalizados com a elaboração de um plano de trabalho para a saída da situação de inadimplência ou de melhoria das suas informações;

- A partir de então, os municípios que tinha passado por este processo, podiam contar com o apoio à distância do consultor por um período de até 6 meses (finalizado em novembro de 2019).

Ao total, 40 municípios aderiram ao projeto, cujos resultados são apresentados a seguir, organizados pelos pólos que apoiaram esta iniciativa: Salvador/BA, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP. É importante ressaltar que, além desses pólos de projetos, outros Municípios de outros estados da federação também receberam orientação. Todo este serviço foi oferecido aos municípios gratuitamente, sem contrapartida.

Municípios que aderiram à linha de apoio à gestão do CAUC do Projeto Fortalecer Municípios (40 municípios)			
Polo Salvador/BA (14 mun.)	Polo Campinas/SP (7 mun.)	Polo Recife/PE (6 mun.)	Polo Rio de Janeiro/RJ (13 mun.)
Alagoinhas	Atibaia	Exu	Bom jardim
Camaçari	Campinas	Gravatá	Cabo Frio
Conceição do Jacuípe	Hortolândia	Moreno	Carmo
Eunápolis	Jaguariúna	Olinda	Duque de Caxias
Ihéus	Jundiaí	Recife	Eng. Paulo de Frontin
Jacobina	Limeira	Serra Talhada	Itaperuna
Lauro de Freitas	Monte Alegre do Sul		Mangaratiba
Madre de Deus			Mesquita
Miguel Calmon			Miguel Pereira
Nilo Peçanha			Petrópolis
Paulo Afonso			São Gonçalo
Pojuca			São João da Barra
Porto Seguro			São João de Meriti
Simões Filho			

A tabela abaixo sintetiza em números absolutos e em percentuais a situação do CAUC antes e depois das oficinas presenciais e atendimentos à distância realizados nas cidades polos. Os dados referem-se à situação mapeada no mês de março de 2019, antes da realização das oficinas presenciais (ocorridas de março a maio de 2019), e, posteriormente, no mês de outubro de 2019 após a realização das oficinas e orientações à distância.

Situação junto ao CAUC	Antes das oficinas e atendimentos (março/2019)	Após as oficinas (outubro/2019)	Diferença em percentual
Adimplente	11 (27,5%)	21 (52,5%)	+ 91%
Inadimplentes	29 (72,5%)	19 (47,5%)	- 65%
Total	40 (100%)	40 (100%)	-----

No que concerne à distribuição das principais pendências encontradas juntos aos 29 municípios inadimplentes, os dados estão registrados no próximo quadro. No entanto, para a melhor leitura de seus dados, é preciso levar em consideração as algumas informações: os dados dos municípios foram classificados pelos grupos e pelas composições entre os grupos do próprio CAUC. As composições foram elaboradas de acordo com os seguintes critérios:

- Pendências exclusivas no Grupo I, por se tratar de obrigações de adimplência financeira;
- Pendências exclusivas no Grupo II, por se tratar de prestação de contas de convênios;
- Pendências conjuntas nos Grupos III e IV, por se tratar da gestão da informação: transparência e obrigações constitucionais legais;
- Pendência exclusiva do Grupo IV, item 4.4, por se tratar da regularidade junto ao sistema de previdência própria municipal.

Pendências do CAUC por grupos e composição de grupos	Antes das oficinas (março/2019)	Após as oficinas (outubro/2019)
Grupo I	0	7
Grupo II	0	6
Grupo III/IV	6	0
Grupo I – II	1	1
Grupo I – III/IV	8	1
Grupo II – III/IV	3	0
Grupo I – II – III/IV	5	1
Grupo I – III/IV – item 4.4	4	2
Grupo I – II – III/IV – item 4.4	2	1
Total	29	19

Os resultados de uma leitura mais atenta dos dados acima mostram que:

- Houve uma melhora significativa da situação dos municípios cujos gestores receberam a orientação oferecida durante as oficinas, passando de 11 para 21 o número de municípios adimplentes.
- Antes das oficinas, não havia nem um único município com pendência exclusivamente em um dos Grupos. Todos eles estavam com pendências em mais de um grupo. Após as oficinas, 13 deles tinham pelo menos reduzido amplamente as suas pendências para itens contidos em somente um dos Grupos;
- O maior foco de problemas situava-se no grupo III/IV. De fato, antes das oficinas, somente 1 dos 29 municípios não possuía pendências nos Grupos III/VI. Depois das oficinas, o número de municípios que resolveu suas pendências em tais grupos subiu para 14. Ou seja, 13 municípios conseguiram resolver as suas pendências nos itens que compõem os Grupos III/IV. Como vimos anteriormente, tratam-se de Grupos

relacionados à gestão da informação das áreas financeira, de saúde e educação do município, por isso a reorganização interna do fluxo de trabalho mostrou-se benéfica à resolução de tais problemas.

- Visto de outro ângulo, a tabela mostra ainda que dos 6 municípios que tinham pendências exclusivamente nesses Grupos, após as providências tomadas pelas prefeituras para organização do fluxo de trabalho em relação a gestão da informação do CAUC, esse número zerou. Isso também pode ser percebido no número de municípios que tinham pendências nos Grupos I - III/IV e nos Grupos II - III/IV, pois, esses números reduziram, e, por consequência, houve aumento do número de municípios com pendências exclusivamente no Grupo I ou no Grupo II. Isso também aconteceu em relação ao número de municípios com pendências no CAUC nos Grupos I – II – III/IV; I – III/IV – item 4.4.
- No que concerne os dados relativos ao Grupo I, 20 municípios estavam com pendências em seus itens, ou seja, 69%, antes das oficinas e atendimentos. Este número alto tem explicação, pois como vimos anteriormente, o Grupo I do CAUC está diretamente relacionado ao pagamento de tributos federais e, portanto, à disponibilidade de recursos financeiros das prefeituras, fortemente afetada pela crise econômica que o país vem enfrentando desde 2014. Neste cenário, grande parte dos municípios vem tendo dificuldades em relação às despesas que precisam realizar para manter seus serviços públicos sendo prestados. Aliado a isso, muitas vezes, a falta dos pagamentos em relação aos tributos federais é herdada de administrações passadas, com valores que podem ser extremamente significativos para o município, ao ponto de ser capaz de levá-lo à situação de inadimplência. Como exemplo, citamos um estudo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, publicado em 18 de agosto de 2019, com dados dos 644 municípios paulistas, que mostra que 559 deles (86%) estavam em situação de comprometimento das gestões fiscal e orçamentária⁵. Um outra pesquisa apresenta resultados parecidos, a da

⁵Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-mais-85-municipios-paulistas-estao-com-contas-situacao-risco>

Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), publicada em 31 de outubro de 2019⁶, sobre a gestão fiscal dos municípios brasileiros, mostrando que 73,9% dos municípios encontram-se em situação difícil ou crítica – além destes dados alarmantes, o estudo ressalta que tal situação não é exclusiva dos municípios de pequeno porte, como o senso comum poderia argumentar, pois chega inclusive a atingir nove das nossas capitais (Florianópolis, Maceió, Porto Velho, Belém, Campo Grande, Natal, Cuiabá, Rio de Janeiro e São Luís).

- Já no que concerne o Grupo II, 10 municípios encontravam-se com pendências, ainda que nenhum deles exclusivamente em tal Grupo. Destes, apenas 2 conseguiram resolver seus problemas. Isto explica-se pela complexidade do Grupo que refere-se aos repasses de convênios federais. Como na maioria dos casos são obras referentes às administrações passadas e que se encontram paralisadas, dificilmente os atuais prefeitos têm recursos suficientes para a retomada dessas obras, sendo obrigados a devolverem os recursos, o que nem sempre é possível devido à situação financeira atual, restando-lhes recorrer a judicialização para resolver a situação de inadimplência do CAUC. Outro fator determinante ao processo de prestação de contas de convênios é a demora por parte do governo federal na análise, o que dificulta ainda mais a solução do problema, ainda mais quando esse prazo vai além do mandato do atual prefeito.

Como conclusão, podemos generalizar duas lições:

(a) quando os municípios reorganizam as suas administrações no que concerne a gestão do CAUC, as pendências dos Grupos III e IV diminuem sem muita complexidade, dentro de um arco temporal de aproximadamente seis meses, a depender do modelo de gestão político institucional da gestão municipal e da produção e circulação de informações válidas requeridas pelo sistema.

⁶Fonte: <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2019-10/firjan-levantamento-mapeia-saude-financeira-de-municipios-brasileiros>

(b) a capacitação e a orientação aos gestores municipais têm um impacto no resultado da adimplência dos municípios, e que, apesar da crise econômica e a queda de receita nos municípios, quando estes se organizam em relação à gestão, há uma melhora significativa nos resultados do CAUC.

4. Apresentando um caminho possível para a gestão do CAUC

A experiência trazida pelo Projeto Fortalecer Municípios mostrou que uma gestão eficiente do CAUC está relacionada diretamente a uma organização interna da Prefeitura, com atribuições específicas aos responsáveis de várias áreas, ainda que a gestão do sistema concentre-se sobre um grupo reduzido de técnicos ou gestores. Por isto, é imprescindível que as prefeituras criem e empoderem em suas estruturas organizacionais um Comitê de Gestão do CAUC, além de alocar servidores com atribuições específicas relacionadas a essa gestão.

Contudo, por óbvio, apenas a reorganização interna da prefeitura não é capaz de sanar todos os problemas relativos ao CAUC, mas, certamente, já resolve alguns, além de pavimentar a solução para os demais. Entretanto, esse processo de reorganização não é de fácil implementação, pois, além dos fatores internos das próprias prefeituras, há ainda condições estruturantes que agravam e dificultam tais reorganizações.

Uma destas condições estruturantes refere-se às imensas diferenças territoriais, cujos reflexos diretos podem ser observados pelos próprios resultados do CAUC: os municípios com maiores receitas, segundo dados do Projeto Fortalecer Municípios, com um corpo técnico mais preparado e melhor remunerado, são os que conseguem manter a adimplência em dia e, conseqüentemente, obtêm mais recursos de convênios e financiamentos. Com isso, ao mesmo tempo em que se instala um círculo virtuoso de melhoria de gestão, arrecadação própria e qualidade de serviços prestados à população, gera uma força motriz exatamente para o lado oposto, aumentando ainda mais a concentração dos índices de desenvolvimento e as desigualdades regionais. Em resumo: essa dinâmica atual leva a uma situação em que os Municípios ricos ficam mais ricos, e os pobres tornam-se ainda mais pobres.

O problema é que o nosso cenário de desenvolvimento é muito mais propício ao desencadeamento daquela força motriz negativa, outra condição estruturante, que falamos há pouco. Dos nossos atuais 5.570 municípios, somente 406 deles

possuem mais de 80 mil habitantes. E destes, 108 compõem o chamado grupo do g100⁷

, os quais, caracterizam-se por índices negativos, tais como renda per capita abaixo de 2 mil reais, população com alta dependência do Sistema Único de Saúde, alto índice de crianças fora da escola, além de muitas famílias abaixo da linha da pobreza, com alta dependência do Programa Bolsa Família, do governo federal.

Para corroborar com a gravidade deste cenário e de suas condições estruturantes, não podemos esquecer que mais de 4000 municípios possuem menos 20 mil habitantes e ainda precisam lidar com uma queda populacional, nos últimos anos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Essa situação agrava ainda mais suas já precárias situações fiscais, com reflexos diretos sobre a diminuição da oferta e prestação de serviços públicos à população. E a quase totalidade destes municípios possuem, nas transferências da União, praticamente suas únicas fontes de receita.

Por fim, não podemos deixar de levar em consideração que, pelo menos em parte, os problemas aqui retratados também encontram suas raízes em nosso modelo de federalismo, cujas limitações mostram-se razoavelmente evidentes quando tomamos, por exemplo, o federalismo tributário. Para respeitar este modelo, tratamos de maneira igualitária, seja o município de São Paulo, com 12 milhões de habitantes, seja Serra da Saudade, em Minas Gerais, com apenas 781 habitantes (IBGE, 2019). Mas também, tratamos do mesmo modo um município do g100, como São Gonçalo, no Rio de Janeiro, com mais de um milhão de habitantes e com grande vulnerabilidade socioeconômica, e São Caetano do Sul, com 160 mil habitantes (IBGE, 2019), pertencente à região metropolitana de São Paulo, com grande capacidade de arrecadação própria e o mais alto Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil.

Essa questão da desigualdade tem, portanto, um impacto direto na inadimplência dos municípios e, ainda que não seja somente isto, já é suficiente para indicar a necessidade da revisão no nosso pacto federativo. Diante desse cenário, apresentamos um caminho possível para os municípios enfrentarem este problema.

Mas, antes, apresentaremos experiências exitosas na gestão do CAUC, vivenciadas por três municípios filiados à Frente Nacional de Prefeitos, que nos

⁷ <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/730-g100-edicao-2018>

deixam boas lições de enfrentamento de tais problemas, com ganhos diretos para a gestão das respectivas máquinas administrativas. Esses ganhos potencializaram suas capacidades de realização de políticas públicas e contribuíram ainda para o aumento da transparência municipal, *accountability* e controle social.

4.1 Conhecendo boas experiências de gestão do CAUC

Em que pese a diversidade de cenários que falamos acima, cujas condições estruturantes acabam por concentrar os resultados negativos em determinados grupos de municípios, podemos encontrar desafios de gestão do CAUC em quase todos os tipos de municípios. Nesta sessão, apresentaremos três casos de gestão de municípios com perfis bem diferentes, todos integrantes da Frente Nacional de Prefeitos, que conseguiram superar graves problemas de inadimplência junto ao CAUC, ou estão em processo avançado de fazê-lo. São eles: Salvador, na Bahia, uma capital do Nordeste, que, não obstante contasse com capacidade financeira e quadros técnicos capazes de atender às regras do CAUC, encontrava-se, em janeiro de 2013, em situação financeira bastante comprometida; Atibaia, cidade de médio porte do interior paulista, que vem conseguindo se manter adimplente há quase duas décadas, não obstante não tenha institucionalizado um Comitê de Gestão; e São João de Meriti, integrante da baixada fluminense do Rio de Janeiro, que possui baixa capacidade de arrecadação, com receitas que praticamente se limitam às transferências do governo federal, mas que se destaca pelo caminho rápido e certo para mudança para a adimplência.

- **Salvador - Capital do Estado da Bahia**

A atual administração assumiu em 2013 com uma situação fiscal bastante degradada e com o Município com uma série de pendências no CAUC, impedindo-o de conseguir qualquer tipo de financiamento. Entre 2009 a 2012, Salvador passou por séria crise financeira, administrativa e política, tendo tido suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas – em 2013, foi verificado um déficit R\$ 172.698.846,09.

No que concerne o CAUC, a situação também era muito grave. Em janeiro de 2013, o município apresentava 179 pendências nos mais diversos itens. Só em relação à contribuição previdenciária, no Grupo I, eram 79, além de dívidas com diversos órgãos federais, pendências com convênios, não envio de informações ao

sistemas do governo federal e aplicação mínima em educação abaixo do exigido em Lei. A situação era tão grave que o Município integrava o g100.

Contudo, desde então, várias medidas foram adotadas e a sua situação atual é hoje exemplar no que concerne a gestão fiscal e o Município já não faz mais parte do g100 há alguns anos. Vale a pena entender e aprender com este caso. O ponto de partida para esta transformação foi o interesse político de enfrentar o problema. A postura do prefeito em assumir a gestão fiscal do município como prioridade se concretizou em delegar responsabilidades à equipe, reconhecendo e difundindo entre todos a importância da regularidade das pendências municipais junto ao CAUC. Sem isso, estariam impedidos de conseguir recursos de financiamentos para importantes obras e projetos de modernização administrativa e tributária no município.

A partir daí foi instituído um Decreto Municipal⁸ atribuindo responsabilidades aos gestores municipais. Também foi elaborada uma cartilha⁹ sobre o CAUC, para subsidiar uma série de palestras de capacitação e sensibilização dos servidores municipais sobre a importância da adimplência do Município para a viabilização de importantes obras para a cidade. Iniciou-se ainda uma interlocução com órgãos da administração indireta do município, como autarquias e Câmara Municipal de Vereadores, além de Entidades Federais.

Implantou-se o monitoramento permanente, diário e sistemático do CAUC, com indicadores que permitiam diagnósticos detalhados de eventuais problemas, bem como retificação de erros que impunham débitos. Outra ação implementada foi o acompanhamento dos prazos de envio de informações produzidas internamente pela administração, para atender aos limites temporais do sistemas do governo federal, procedimentos para prestação de contas de convênios, providências para os pagamentos atrasados aos órgãos federais com parcelamento de débitos e ingresso de ações judiciais, quando necessário.

O resultado desse trabalho foi que em agosto de 2013, 8 meses depois do processo de reorganização da gestão local em função do CAUC ter tido início, o

⁸ Anexo 2: Decreto Municipal 23.752 de 02 de janeiro de 2013 de Salvador

⁹ Anexo 2: CAUC - Cartilha de Orientação - Salvador 2013

Município estava adimplente e com capacidade de crédito para captar recursos por meio de celebração de convênios e contratos de repasse, além da contratação de operações de crédito de instituições financeiras nacionais e internacionais.

Durante o período de 2013 a 2017 foram captados mais de R\$ 405 milhões por meio de celebração de contratos e convênios; em 2017 foram cadastradas 66 propostas, com a assinatura de 31 instrumentos (convênios e contratos), muitos dos quais ainda em execução. Em relação às operações de crédito, a Prefeitura acumulou 10 operações na ordem de R\$ 2,5 bilhões, considerando o valor de contrapartida, aprovados pelo Ministério da Economia, viabilizando importantes obras de infraestrutura e modernização administrativa e tributária no Município, gerando melhoria de serviços públicos à população.

Portanto, em 2013, a prioridade pela adimplência do Município de Salvador foi um dos resultados das ações de ajuste fiscal, que objetivou o equilíbrio das contas e o aumento da arrecadação. Atualmente, a manutenção da gestão eficiente do CAUC continua sendo uma das ações prioritárias da Gestão Municipal.

Lições aprendidas:

- A liderança política do prefeito é fundamental para desencadear um processo que exige o envolvimento de todos;
- A institucionalização da gestão do CAUC, com a lotação de um gestor próprio, com atribuições que superam a dimensão técnica, é fundamental para empoderar a própria gestão nas demais dimensões cognitiva e de governança;
- A capacitação de todos os envolvidos no processo de produção e circulação de informações é fundamental para alimentação correta e válida do sistema;
- A compreensão geral de que os problemas do CAUC implicam diretamente na obtenção de recursos de financiamento para o município é fundamental para o engajamento de todos os envolvidos;
- A mudança da situação de inadimplência para adimplência do município resulta na ampliação direta das capacidades de captação de recursos para o município, com reflexos seja na modernização da própria gestão, seja na infraestrutura da cidade e na oferta e prestação de serviços para a população.

● **Atibaia - Estado de São Paulo**

A estância climática de Atibaia, localizada aproximadamente a 70 km de São Paulo, com aproximadamente 140 mil habitantes, é um município que possui um orçamento acima da média pelo seu porte populacional – para 2019, sua previsão era de 540 milhões de reais. O município é cortado pelas Rodovias Fernão Dias, que liga São Paulo à Belo Horizonte, e Dom Pedro I, que liga Campinas à cidade de Jacareí, na via Dutra, região do Vale do Paraíba em São Paulo. Tal posição induz a presença de um polo industrial importante devido à logística de escoamento de produção, o que reflete forte e positivamente na arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS e do Imposto Sobre Serviços (ISS). Além disso, é significativa a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que representou, em 2019, com seus 109 milhões de reais, um quinto do orçamento municipal.

Como consequência, a prefeitura de Atibaia vem apresentando ciclos contínuos de desenvolvimento, sobretudo nos últimos 20 anos, período em que foi consolidando um quadro de servidores concursados com grande experiência em gestão fiscal, em uma Secretaria de Finanças que se caracteriza por se constituir como uma estrutura organizacional bastante sólida. Tudo isto vem refletindo uma excelente gestão do CAUC, com continuidade na situação de adimplência do Município.

Contudo, diferentemente de Salvador, que institucionalizou a gestão do CAUC, Atibaia não possui instrumento jurídico e nem materiais de capacitação em relação ao CAUC. Toda a sua gestão é realizada pela Secretaria de Finanças, dentro das atribuições correntes de seus servidores, sem particularizá-la. Realiza o acompanhamento diário de seus itens e atua nas providências necessárias para a manter a adimplência. Esta informalidade legal não significa, porém, uma falta de controle na produção e validação das informações: há servidores responsáveis por tais atribuições em diferentes partes da equipe mais ampla, tais como na Secretaria de Educação e Saúde, que se alimentam e dialogam a demanda de informações para o CAUC concentrada pela Secretaria de Finanças, a qual também incorpora o setor de prestação de contas de convênios e contratos, facilitando a gestão.

De consequência, Atibaia, que também integra o Projeto Fortalecer Municípios, conseguiu, somente em 2019, assinar contratos de financiamentos na ordem de 59 milhões de reais em infraestrutura urbana (como, por exemplo, a aplicação de asfalto

em toda as ruas da área urbana no município), ampliando a oferta de bens e serviços públicos, o que incluiu o aporte de 5 milhões de reais para modernização administrativa e tributária da Prefeitura.

Lições aprendidas:

- A cultura organizacional da administração municipal é fundamental para a gestão a longo prazo do CAUC, pois mantém e alimenta continuamente a dimensão cognitiva;
- A estabilidade dos funcionários de carreira na gestão do CAUC é fundamental para a consolidação da sua importância e nos modelos de gestão, independentemente das variações políticas ou de outras naturezas que possam acontecer no município;
- Um comitê gestor, mesmo quando não formalizado, pode funcionar muito bem por um longo período, desde que venham sempre considerados esforços nas dimensões técnicas e cognitivas, bem como na de governança.

● São João de Meriti - Estado do Rio de Janeiro

O município de São João de Meriti situa-se na região da Baixada Fluminense, uma região extremamente populosa e de alta vulnerabilidade socioeconômica, que concentra 6 dos 7 municípios do g100 do estado do Rio de Janeiro, todos eles inadimplentes junto ao CAUC. Seu caso é interessante por dois motivos: primeiro porque se assemelha à condição de muitos municípios brasileiros de médio e grande porte, que integram áreas periféricas de grandes cidades; e segundo porque integra o g100.

No início da atual gestão (2017-2020), a equipe elaborou e submeteu muitos projetos de desenvolvimento e modernização em busca de recursos econômicos. Os resultados, entretanto, foram frustrantes: os bancos públicos se recusaram a analisar as propostas protocoladas por causa da situação de inadimplência do município, e os únicos recursos alcançados foram os oriundos de emendas impositivas, já que somente estes estavam livres do filtro do CAUC. Ou seja, não obstante os esforços, somente os recursos pleiteados por meio de emendas parlamentares estavam efetivamente acessíveis ao julgamento posterior do mérito, prejudicando

absurdamente as condições de partida na busca por recursos por meio de financiamento.

Diante desse cenário de frustração, a equipe percebeu que não seria possível planejar políticas públicas e diversificar os investimentos em seu município sem assumir a gestão do CAUC como prioridade. A primeira iniciativa foi tentar sensibilizar o prefeito para tal tarefa. Porém, apesar da vontade do chefe do executivo municipal, num primeiro momento, foi elaborada uma estratégia que se mostrou ineficaz para gestão do problema, pois limitava-se a envios mensais do extrato do CAUC para as secretarias responsáveis, acompanhada de ofícios que solicitavam providências genéricas, sem que resultados concretos fossem produzidos.

Em 2017, o município aderiu ao Projeto Fortalecer Municípios e passou a contar com o apoio da Frente Nacional de Prefeitos para elaboração de projetos de financiamentos. Porém, a questão do CAUC sempre impedia os projetos elaborados de serem efetivamente avaliados. Mais uma vez, ficou evidente que sem uma mudança na gestão do CAUC, todos os esforços acabariam sendo desperdiçados.

Em julho de 2019, após encontros e trocas de experiências com outros municípios nas oficinas do Projeto Fortalecer Municípios e orientação à distância por parte de Frente Nacional de Prefeitos, o município se motivou a enfrentar definitivamente este problema. Com isto, o prefeito foi novamente acionado, determinando a institucionalização da gestão do CAUC.

Essa mudança foi fundamental. A prefeitura contratou um profissional para trabalhar exclusivamente com a gestão do CAUC e definiu um cronograma de ações a serem desenvolvidas. O objetivo não foi somente tomar medidas para que o município se tornasse adimplente, mas também possibilitar a inserção de novas rotinas e responsabilidades junto à máquina administrativa, introduzindo uma nova dinâmica nos procedimentos que afetavam a situação de adimplência do município no CAUC.

Inicialmente, foi realizado um mapeamento para identificar as áreas que deveriam ser envolvidas para a gestão do CAUC sendo elas: Fazenda, Saúde, Educação, Captação de Recursos, secretaria de Governo, Administração e Procuradoria, além do Instituto de Previdência e a Câmara Municipal. A primeira reunião do grupo foi convocada pelo prefeito, o que deu legitimidade ao gestor responsável pelo CAUC, lotado na área de Captação de Recursos, para coordenação do grupo de trabalho.

Foi elaborado um plano de ação, detalhando a situação de cada item do CAUC e providências imediatas a serem executadas. Também foi definido um cronograma com destaque para cada item do CAUC, em relação às ações de monitoramento a serem cumpridas, considerando a data limite para o cumprimento de cada item.

Foram ainda definidas responsabilidades de cada órgão no cumprimento de prazos para que a Secretaria de Fazenda e a Previdência Municipal tivessem tempo para inserir as informações nos sistemas do governo federal. Foram pactuadas reuniões quinzenais para o monitoramento do plano de ação, com espaço para eventuais ajustes, que incluía os assuntos relativos aos convênios e contratos de repasses firmados com a União, controlando as ações para o cumprimento das exigências do item relativo às prestações de contas do CAUC. Por fim, o município, baseando-se principalmente na experiência de Salvador, elaborou uma minuta de Decreto Municipal (anexo 2) para a institucionalização do Comitê de Gestão do CAUC, em fase de aprovação.

Passados poucos meses (de julho a outubro de 2019), São João de Meriti começa a visualizar sua tão desejada saída da situação de inadimplência. E seus impressionantes resultados já alcançados o classificam como um caso de sucesso. De fato, em novembro de 2019, quase 50% das pendências já estavam resolvidas, outras em via de resolução, o que nos leva a concluir que, certamente, em muito pouco tempo, se continuarem com este esforço conjunto e bem orquestrado, chegarão a situação de adimplência.

Lições aprendidas:

- Mesmo em uma situação de adversidade, a implantação de um Comitê Gestor do CAUC produz avanços significativos, pois concentra, organiza e amplia os esforços, mesmo que escassos.
- Somente uma estratégia de informação das responsabilidades, sem envolver a pactuação destas, bem como de mecanismos de controle de seus resultados, mostra-se ineficaz.
- Mesmo quando as situações de inadimplência são muito graves, pois referem-se à totalidade dos itens, e a capacidade de gestão do município parece limitada, o esforço é fundamental. E um excelente ponto de partida é, sem dúvida, a formação de um Comitê Gestor do CAUC, empoderado pelo prefeito, com representatividade e bons planos de ação e controle dos resultados pretendidos.

- **Outros municípios**

Além dos casos de sucesso destacados acima, há outros bons casos que também merecem atenção. Dentre estes, podemos citar o município de Serra Talhada/PE, que faz parte do grupo do g100, e que participou ativamente do Projeto Fortalecer Municípios, resolvendo parte de suas muitas pendências junto ao CAUC e tornando-se adimplente em apenas oito meses. O caminho percorrido também começou com a assunção da gestão do CAUC como prioridade pelo prefeito, e culminou com esta nova situação que já permite a submissão de projetos municipais de financiamento e modernização da própria máquina pública.

Vale a pena também destacar o caso do município de Mangaratiba/RJ, que entrou em contato com a FNP em julho de 2019 e, com as orientações necessárias, também organizou a gestão do CAUC, mesmo sem institucionalizá-la, convertendo muito rapidamente a sua situação de inadimplência para adimplência.

Por fim, ainda que outros também pudessem ser utilizados como exemplo, destacamos outros dois municípios do g100, também do Rio de Janeiro: São Gonçalo/RJ e Mesquita/RJ, os quais, assim São João de Meriti, também conseguiu reorganizar suas gestões do CAUC, apesar de ainda apresentarem pendências, alcançando avanços significativos que os colocam no caminho certo do alcance da adimplência.

4.2 Proposta metodológica de um modelo organizacional para a gestão do CAUC

Acompanhando os municípios envolvidos no Projeto Fortalecer Municípios, tanto os que se encontravam adimplentes, como também aqueles que tomaram providências na organização da gestão, avaliamos que a gestão do CAUC eficiente é aquela onde a Prefeitura possui um grupo formado por servidores públicos com responsabilidades por determinadas funções e que possuem monitoramento diário do extrato do CAUC. Esse grupo, em alguns municípios, é institucionalizado, ou por Decreto Municipal, ou por Portaria do prefeito, designando os responsáveis pela gestão do CAUC. Em outros municípios não há essa institucionalização, mas há sempre pessoas designadas com as responsabilidades exigidas para uma boa gestão. Isso varia de município para município, muito em função do tamanho da cidade, da estrutura organizacional e do modelo político-institucional de gestão

adotado pelo governo municipal. Nossa proposição é apresentarmos um modelo geral que pode ser adaptado conforme o contexto que o município apresenta.

Abaixo apresentamos uma sugestão de como organizar um Comitê da Gestão do CAUC.

1º. Passo: Definição do Comitê de Gestão do CAUC com respectivas atribuições

- **Gestor/coordenador:** responsável pelo acompanhamento diário do extrato do CAUC; pela coordenação dos demais membros do comitê para cumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação do CAUC; e responsável por informar às instâncias superiores o andamento da adimplência do Município. Geralmente é um servidor da área de finanças, ou do gabinete do prefeito. Também é o responsável pela relação com a Câmara Municipal para que esta cumpra as exigências fiscais.
- **Dados fiscais:** responsável pelas informações fiscais e pagamentos dos tributos federais. Geralmente é um servidor da área de finanças.
- **Dados fiscais da educação:** responsável pelas informações fiscais referentes à área de educação. Geralmente é um servidor da área de finanças.
- **Dados fiscais da saúde:** responsável pelas informações fiscais da saúde. Geralmente é um servidor da área de finanças.
- **Prestação de contas de convênios:** responsável pela prestação de contas dos convênios.
- **Dados da gestão da educação:** responsável pelas informações da gestão da educação. Geralmente é um servidor da área da educação.
- **Dados da gestão da saúde:** responsável pelas informações da gestão da saúde. Geralmente é um servidor da área da saúde.

Observação:

- Em municípios maiores que possuem Autarquias Municipais, por exemplo, também é necessário um responsável desses entes, chamados de órgãos secundários, para a gestão do CAUC.

- Em municípios com pendências no CAUC em relação aos Grupos I e II herdados de administrações passadas sugerimos a presença de um procurador no comitê.

2º. Passo: Institucionalização do Comitê de Gestão do CAUC

- Publicação do Decreto Municipal criando o Comitê de Gestão do CAUC, com respectivos nomes dos servidores públicos responsáveis e suas atribuições.

3º. Passo: Ato de implantação do Comitê de Gestão do CAUC

- Ato do Prefeito com os Secretários de Finanças, Educação, Saúde, Presidente da Câmara Municipal e dirigente dos órgãos secundários com os membros do Comitê de Gestão do CAUC legitimando o trabalho do grupo.

4º. Passo: Sensibilização da importância do CAUC e capacitação do público diretamente envolvido

- Seminários de sensibilização com os dirigentes e gestores municipais
- Oficinas de gestão do CAUC para os servidores municipais

5º. Passo: Acompanhamento e reunião do Comitê de Gestão do CAUC

- Acompanhamento diário pelo coordenador do Comitê de Gestão do CAUC
 - Reunião semanal do Comitê de Gestão do CAUC para acompanhar, avaliar e ajustar as situações referentes às pendências do CAUC.

Em relação às pendências no CAUC inscritas no Grupo II relativas à ausência de prestação de contas de convênios das administrações passadas, o anexo 1 traz um estudo da jurisprudência consolidada.

No estudo podemos verificar claramente que a legislação atribui ao prefeito as responsabilidades pela prestação de contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelo seu antecessor. Porém, se o atual gestor demonstrar que não possui condições de apresentar a prestação de contas, bem como que notificou os responsáveis pela gestão anterior para que eles as apresentasse, é possível que tal responsabilidade passe a ser uma

atribuição dos gestores anteriores. O que não pode acontecer é o atual mandatário alegar que a prestação não pode ser realizada por não possuir documentação, pois, neste caso, como evidencia a jurisprudência em torno do tema, somente a notificação formal ao antigo gestor é que não violaria o contraditório e o direito à ampla defesa do mesmo (recomenda-se, entretanto, a abertura de sindicância para garantir a ampla defesa, institucionalizando-a).

Após esses procedimentos, o atual gestor deverá demonstrar ao governo federal as justificativas que o impediram de prestar contas, incluindo a comprovação das providências tomadas em relação ao assunto, como base para solicitar a instauração de tomada de contas especial e o pedido de suspensão da pendência do CAUC, conforme demonstra a jurisprudência. No entanto, é preciso salientar, como vem apontando a Projeto Fortalecer Municípios, que mesmo quando os municípios percorrem o caminho descrito nas jurisprudências, a demora do governo federal em analisar e atender os pedidos de suspensão tem levado muitas municipalidades a judicializar tais processos, com custos imensos para todas as partes envolvidas.

Diante desse contexto, propomos o procedimento abaixo para que o município tome as medidas necessárias quando possui pendências herdadas das administrações anteriores:

1º. Passo: Diagnóstico das pendências herdadas da administração passada

2º. Passo: Prestar contas ao governo federal

3º. Passo: Não sendo possível a prestação de contas, abrir sindicância: apurar responsabilidades e garantir ao(s) gestor(es) anterior(es) a ampla defesa

4º. Passo: Protocolar o pedido ao governo federal para a suspensão da pendência do CAUC: justificar a impossibilidade de prestar contas e solicitar abertura de tomadas de contas especial

5º. Passo: Judicializar: caso o governo federal não atenda ou demore a atender ao pedido de suspensão das pendências do CAUC

O estudo sobre a jurisprudência do CAUC (anexo 1) também demonstra que, na maioria dos casos, os municípios têm obtido sucesso na Justiça e conseguem suspender a inadimplência, como foram os casos dos Municípios de Camutanga/PE, Jaboatão dos Guararapes/PE, Lucélia/SP e o Governo do Estado do Rio de Janeiro.

5. Os impactos negativos da situação generalizada de inadimplência junto ao CAUC

O problema de inadimplência junto ao CAUC não pode ser visto de forma isolada, pois o mesmo já assumiu uma relevância pública, seja pela sua extensão, seja pela gravidade dos seus impactos sobre o ciclo das políticas públicas municipais em todo o país. Se quiséssemos dizer em palavras próprias do campo de estudos em políticas públicas, diríamos, sem dúvida, que o CAUC adquiriu o status de problema público, dado a sua natureza técnico-política e suas evidentes fronteiras transversais com todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

Assim, para compreendermos melhor a dimensão pública que estamos atribuindo ao CAUC, vamos dedicar esta última sessão aos seus desdobramentos, ampliando a discussão sobre os impactos negativos de uma situação que já podemos considerar como de quase normalidade, haja vista a sua quase generalizada situação de inadimplência. Tais desdobramentos também serão apresentados como dimensões, devido à forte correlação que possuem entre si. São elas: os impactos sobre a dimensão do pacto federativo; sobre a dimensão econômica; sobre a dimensão do comportamento político; sobre a dimensão social do desenvolvimento; e, por fim, sobre a dimensão da aprendizagem.

5.1 Sobre a dimensão do pacto federativo

O pacto federativo diz respeito à relação estabelecida constitucionalmente entre os entes federativos autônomos, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta relação se concretiza pela definição das responsabilidades atribuídas a cada ente, bem como a definição das fontes que subsidiarão tais responsabilidades. Portanto, à descentralização político-administrativa subjaz uma descentralização das receitas tributárias. Este sistema de partilha não é, porém, nem de fácil implementação, nem de fácil negociação, afinal de contas, trata-se da mais legítima disputa democrática por recursos, obrigações e responsabilidades.

O sistema de partilha brasileiro envolve outros sistemas que foram sendo desenvolvidos ao longo das últimas décadas de controles e ajustes em tal partilha, como é o caso do próprio Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que abriga o CAUC. Antes de mais nada, é preciso compreender que este e outros sistemas foram adquirindo uma enorme complexidade técnica e tecnológica, ao ponto de construírem quase uma linguagem própria, parecendo que se distanciaram de uma inicial e quase perdida dimensão político-institucional. Como consequência, os problemas que emergem no interior de tais sistemas acabam por serem vistos quase que exclusivamente em suas dimensões técnicas ou tecnológicas, para não dizer individuais.

Todavia, muitos destes problemas estão fortemente relacionados à própria estrutura do nosso pacto federativo, como é o caso da situação generalizada de inadimplência dos municípios brasileiros junto ao CAUC. De fato, tal situação evidencia e, de certa forma, reforça, pelo menos, três grandes problemas que vem ganhando importância dentro da discussão sobre a reorganização do nosso pacto federativo: (a) o problema da partilha; (b) o problema do controle; (c) o problema das novas institucionalidades que emergem com a despersonalização superficial dos próprios sistemas de partilha e de controle.

(a) O sistema de partilha tributária brasileiro possui algumas complexidades e incertezas que são inerentes a um processo de descentralização que começou com uma decisão constitucional e só posteriormente foi sendo ampliado e regulado para os diferentes setores de políticas públicas. Com isto, importantes assimetrias foram sendo construídas, algumas das quais ajustadas, outras não. Dentre estas assimetrias, uma que pode ser facilmente observada no contexto do CAUC refere-se à alta dependência tributária dos municípios para com a União, que varia de acordo com a dimensão do município; com sua baixa capacidade de construção de receitas tributárias próprias; bem como com sua estrutura político-administrativa, a qual eventualmente chega ao ponto de uma forçada correlação com uma estrutura parecida com a da federação para a obtenção de recursos.

(b) O sistema de controle financeiro que vem sendo construído no país tem tentado, por um lado, ajustar-se à crescente complexidade do próprio sistema tributário de partilha; mas, por outro, também tem tentado criar correlações entre os pontos ou elementos de controle de modo a ampliar o próprio

controle. Assim, claro, podemos dizer que os indicadores de controle têm caminhado para a geração de índices (por meio da agregação de indicadores), os quais começam a ganhar o poder de classificar em poucas variáveis a grande diversidade que caracteriza o conjunto de municípios brasileiros, num provável e paradoxal contraste com o respeito à diversidade regional, territorial e municipal contido em nosso próprio pacto federativo.

(c) Com a complexificação dos sistemas de partilha e, mais ainda, de controle, estes começam a se apoiar em sistemas informacionais que passam a migrar de uma situação de despersonalização da ação pública considerada como de viés mais técnico, para, paradoxalmente, uma situação de personificação, pois tais sistemas, como é o caso do próprio CAUC, começam a adquirir certa vida própria, passando a regular fortemente alguma das dimensões da ação pública municipal, inclusive no que concerne o acesso a recursos do próprio sistema de partilha. Em outras palavras, o CAUC acaba por institucionalizar-se não mais apenas como um mecanismo de controle financeiro, mas, sim, como um mecanismo de regulação pública, que também produz exclusão e segregação, dentro de uma perspectiva temporal de centralização, que, de certa forma, evidencia mais um dos problemas de corrosão do nosso anacrônico pacto federativo.

Conjuntamente, estes problemas revelam que o CAUC também pode ser visto como mais uma evidência das dificuldades que vêm sendo apontadas para boa gestão do nosso pacto federativo. Em razão de ajustes necessários ocorridos ao longo do tempo, além de outros movimentos de mudança que não são objeto da discussão, o CAUC acabou ganhando uma complexidade que carrega consigo algumas contradições, lacunas e excessos que produzem freios e tensões desnecessárias entre os entes federados, com seus papéis, responsabilidades e partes que o compõem, penalizando-os.

5.2 Sobre a dimensão econômica

A situação de inadimplência generalizada dos municípios brasileiros junto ao CAUC vem produzindo um conjunto amplo de externalidades negativas, aqui traduzidos em termos de custos econômicos de transação, que impactam em três

diferentes níveis: (a) dos municípios, separadamente; (b) dos estados federativos e Distrito Federal, por agregação e extensão; da (c) União, pelas atribuições do pacto federativo.

(a) Os municípios não conseguem ter acesso a determinados produtos de financiamento, como é o caso daqueles relacionados com a modernização da própria máquina pública. Essa situação traz impactos negativos tanto para os custos de transação da própria máquina, que não consegue diminuir seus pontos mais críticos de ineficiência econômica, muito menos tratá-los, quanto para com a programação econômica das entregas locais, em termos de equipamentos e serviços públicos. Com isto, instala-se um círculo vicioso entre baixa eficácia e limitada eficiência de condições de gestão e falta de recursos para identificar e sobretudo tratar tais problemas, num movimento centrípeto extremamente nocivo para a coisa pública. Contudo, esse movimento vem incorporando parte considerável dos municípios brasileiros, não obstante os esforços locais, estaduais e federais para que isto não aconteça.

(b) Os Estados e Distrito Federal, por sua vez, também acabam por serem negativamente impactados. De um lado, são frequentemente demandados a cooperar econômica e financeiramente com os municípios, individualmente, para tratar de problemas que não puderam ser tratados pelas dificuldades de acesso aos financiamentos não aprovados pela situação de inadimplência; e, de outro, precisam lidar com outros custos de transação oriundos não mais da relação individualizada com cada município, mas, sim, com o conjunto geral de municípios presentes em suas circunscrições, o que impacta diferentemente a gestão das políticas públicas, que precisam se adaptar aos limites de gestão da maioria das municipalidades, a qual, infelizmente, ainda está longe das condições ideais de modernização de seus fluxos e instrumentos de gestão municipal. Em outras palavras, os Estados acabam também tendo que lidar com o problema do CAUC em seus municípios, pois sofrem as pressões por demandas de recursos que poderiam ter sido facilmente obtidos pelos seus próprios municípios caso estes não estivessem negativizados juntos ao CAUC. E, claro, quanto maior o conjunto de municípios com tal problema, maior a pressão destes por recursos dos

Estados e maior os impactos negativos oriundos da relação com municípios que possuem máquinas burocráticas, por exemplo, excessivamente anacrônicas do ponto de vista dos seus processos internos e externos de gestão.

(c) A União também acaba por absorver parte dos custos de transação gerados pela situação generalizada de inadimplência dos municípios junto ao CAUC, em, pelo menos, duas frentes de ação: de um lado, pela relação de desgaste entre as burocracias dos diferentes níveis federativos, com seus ritmos, estruturas e níveis de profissionalização que nem sempre dialogam, mas que, quando o fazem, frequentemente devem seguir uma racionalidade instrumental definida exclusivamente pelo governo federal e com custos embutidos que nem sempre são problematizados; de outro, pelos custos decorrentes da judicialização de acesso aos recursos públicos federais por parte dos municípios, inclusive no que concerne ao CAUC.

Esses problemas que conformam a dimensão econômica da alta negatividade do CAUC evidenciam que, para além do não acesso direto por parte dos municípios brasileiros vistos separadamente, ou seja um a um, aos produtos de financiamento, às transferências voluntárias e às realizações de operações de crédito para financiamentos e investimentos, tal lacuna, vista coletivamente, vem provocando um aumento progressivo nos custos de transação que recaem sobre cada um dos entes federativos. Isto significa que tais custos se multiplicam pelas próprias correlações entre os entes, recaindo de modo complexo e injusto sobre a sociedade como um todo, reforçando a escassez de recursos públicos e, por extensão, reafirmando as nossas inaceitáveis desigualdades sociais e socioterritoriais.

5.3 Sobre a dimensão do desenvolvimento socioterritorial

A dimensão pública do problema do CAUC emerge sempre com maior vigor a medida em que ampliamos o nosso olhar para os problemas públicos mais estruturais do país. Este é o caso da dimensão do desenvolvimento socioterritorial. Se por um lado, precisamos reconhecer que há muitos modos de compreender e mensurar este tipo de desenvolvimento (e não é o nosso objetivo entrar em tal discussão), por outro, não podemos nos furtar a problematizar que, qualquer que seja o ponto de entrada nesta discussão sobre desenvolvimento, o ponto de saída será certamente a

compreensão de um país desigual e com profundas diferenças sociais e territoriais. E o problema do CAUC reverbera com ênfase, pelo menos, nos seguintes problemas: a realização direta de políticas públicas sociais, a implementação de políticas públicas sociais federalizadas, bem como a articulação intermunicipal para o tratamento dos problemas de matriz socioterritorial, incluindo aqueles econômicos e tecnológicos:

(a) O não recebimento de transferências voluntárias e a impossibilidade de realização de operações de crédito para financiamentos e investimentos impacta direta e negativamente a implementação de políticas de redução da desigualdade social e territorial por parte dos municípios brasileiros. Independentemente do nível de produção e distribuição de renda, bem como seu índice de desenvolvimento humano, essa situação reforça negativamente suas limitadas condições de melhoria social, bem como de desigualdade socioterritorial no contexto brasileiro.

(b) Sem financiamento, as burocracias municipais não possuem condições de gestão de suas próprias demandas internas. Estas demandas podem ser traduzidas como desde diagnósticos mais precisos de seus problemas socioterritoriais, passando pela formulação criativa e concertada para o tratamento de tais problemas, e chegando até as estratégias para implementação das soluções criadas. Como resultado, temos uma máquina pública pesada e atrasada, marcada por fortes anacronismos, que acaba por permitir que seus municípios tratem de seus próprios problemas sociais quase que exclusivamente por reprodução de instrumentos federalizados, sem recursos, inclusive cognitivos, para, nem ao menos, traduzi-los para suas complexas e muito particulares realidades locais e territoriais.

(c) A inadimplência dos muitos municípios frente ao CAUC, que aumenta as chances de grandes diferenças entre os níveis de modernização das máquinas públicas municipais, acaba também por dificultar ainda mais a formação de estruturas intermunicipais de desenvolvimento socioterritorial, como os consórcios e pactos territoriais. Essa dificuldade prejudica o tratamento de problemas sociais concretos como a desigualdade e a segregação socioterritorial, cujos enfrentamentos individualizados produzem poucos resultados.

Este conjunto de problemas evidencia os impactos negativos da situação generalizada de inadimplência dos municípios brasileiros junto ao CAUC, desta vez no que concerne a dimensão do desenvolvimento socioterritorial do país. , Esse problema corrobora para a manutenção de uma dinâmica de segregação, produção e reprodução das nossas desigualdades sociais e territoriais, cujas reverberações se dão sobre as mais diferentes expressões da questão social, tais como pobreza e violência.

5.4 Sobre a dimensão do comportamento político-institucionais

O comportamento político-institucional dos indivíduos e grupos que lidam ou fazem parte do processo de políticas públicas está diretamente relacionado com as estruturas das instituições que as produzem, bem como com seus instrumentos. Nesse sentido, é importante compreendermos que cada um deles, instrumentos e instituições, conformam um conjunto de saberes e de valores que modelam socialmente quais dos comportamentos podem ser considerados como eficazes no alcance de resultados pretendidos por parte dos indivíduos e grupos em relação às instituições e instrumentos, bem como quais não podem ser considerados como tal.

(a) Frente à escassez de apoio para enfrentar de modo mais sistemático e aberto os desafios de profissionalização da gestão pública, parte considerável dos municípios brasileiros acaba muitas vezes ampliando ainda mais tais desafios. Motivados pela inadimplência junto ao CAUC, gestores e políticos, optam por priorizar excessivamente aspectos estruturais em detrimento daqueles conjunturais, desenvolvendo um comportamento negativo político-institucional de adaptação e acomodação frente a tal problema. Ao não se sentirem preparados para desenvolver e implementar algumas mudanças incrementais, mesmo que pontuais, a máquina pública permanece lenta, ineficiente e excessivamente burocrática.

(b) No que concerne o CAUC propriamente dito, sua estrutura por grupos e dificuldades de articulação das respostas em nível municipal resultam muitas vezes em um comportamento de não enfrentamento das complexidades exigidas por considerá-las excessivamente amplas, sem pontos claros de partida para as soluções necessárias. As complexidades podem se dar em

diferentes planos: desde o plano da comunicação interna, do desconhecimento dos processos de articulação informacional e de controle entre governos, da falta de preparação dos diferentes setores de políticas públicas para produzir as informações necessárias para o CAUC, até os problemas relativos a governança do processo de produção, gestão e controle das informações municipais como um todo.

(c) Quando se busca enfrentar os problemas relativos ao CAUC, passam a emergir outros problemas de comportamento político-institucional: a percepção de que os municípios estão sempre em situação de déficit técnico, tecnológico, institucional e organizacional em relação aos demais entes federativos, particularmente em relação ao governo federal, acaba por modelar os comportamentos dos indivíduos e grupos que devem interagir em tal processo de enfrentamento, seja no contexto do próprio município, seja no contexto em relação ao governo federal.

Estes comportamentos de adaptação negativa e paralisia podem, por fim, ser em grande parte explicados por dois motivos: de um lado, pela errônea percepção de que o CAUC é um instrumento de teor meramente técnico, quase que sem vinculação com os setores mais expressivos de políticas públicas; por outro, pela histórica falta de articulação político-institucional entre estes mesmos setores de políticas públicas, que não se compreendem como partes de um único projeto de desenvolvimento municipal.

5.5 Sobre a dimensão da aprendizagem em políticas públicas

A aprendizagem em políticas públicas é uma dimensão pouco problematizada, mas extremamente importante. Ela diz respeito tanto ao modo como nós, por meio de nossas organizações e instituições, modulamos nossos próprios processos de produção de conhecimentos e comportamentos, quanto diz respeito às possibilidades que temos de mudar estes mesmos processos, ou seja de inovarmos e de emprendermos em termos de práticas de gestão pública, particularmente no que concerne o. Os sistemas de aprendizagem que vêm sendo estimulados e modelados pelos comportamentos político-institucionais desenvolvidos na relação com a gestão dos problemas públicos, como no caso do CAUC, possuem como

características comuns: a excessiva entropia, a não circularidade dos papéis dos atores envolvidos nos processos de políticas públicas, a não promoção dos valores de simetria informacional e a baixa capacidade de reflexividade.

(a) A entropia de aprendizagem promovida pelo modo como os municípios vêm enfrentando os problemas do CAUC é resultado de sistemas muito fechados e auto referenciados de gestão pública, particularmente no que concerne aos formatos de ação pública local e de tomada de decisão. Conhecemos de modo insuficiente as experiências concretas de gestão municipal, sejam elas boas ou não, dificultando a produção de novas ideias e a implementação de novas práticas. Em parte, isto acontece porque olha-se quase que exclusivamente para o Governo Federal, uma força de atração cujo motor reside tanto na dependência de recursos econômicos e programáticos dos municípios para com a União, quanto na excessiva demanda cognitiva e institucional da União para com os Municípios na realização de tais recursos, deixando pouco espaço para que os Municípios aprendam entre si.

(b) Por uma tradição latino-americana em políticas públicas, os atores que integram tais processos não conhecem muito bem as demandas, as dinâmicas e os processos de implementação das situações que estão um pouco além das fronteiras da sua própria prática. Os problemas do CAUC lidam diretamente com este limite, já que a falta de circularidade de papéis entre os atores que deveriam, em tese, alimentá-lo com informações oriundas de diferentes setores, não conseguem, muitas vezes, nem perceber que os resultados que produzem, que suas entregas, que seu mecanismos de controle, enfim, conformam um todo extremamente articulado e interdependente.

(c) A assimetria informacional é uma das características menos democráticas e mais ineficientes dos sistemas de aprendizagem em políticas públicas, particularmente no que concerne à gestão municipal. Se a informação municipal não é considerada como de natureza eminentemente pública, ela não é nem produzida com regularidade, precisão e fidelidade, nem circulada com mecanismos claros, coerentes e previsíveis, o que prejudica diretamente os resultados do CAUC e sua classificação em termos de adimplência ou inadimplência do município como um todo.

Como resultado dos problemas acima discutidos, emerge a reflexividade como a mais importante das características dos sistemas de aprendizagem que subjazem os processos de políticas públicas municipais. Ser individualmente reflexivo significa desenvolver uma capacidade de atenção, reflexão e correção de rumos no decurso das próprias ações nas quais tais indivíduos estão inseridos. Mas ser coletivamente reflexivo envolve assumir um desafio um pouco mais amplo, pois significa desenvolver tal reflexividade nas instituições e institucionalidades da gestão pública, formalizando seus objetivos de aprendizagem em novas práticas e novos instrumentos que reconheçam a dimensão dialógica da gestão.

6. Conclusão: a importância em se repensar o CAUC como um problema público relevante

O Projeto Fortalecer Municípios apresentou algumas evidências que reforçam a percepção da insustentabilidade administrativa e financeira de grande parte dos municípios brasileiros, com reflexos negativos sobre a produção das desigualdades socioterritoriais. Essas desigualdades são marcas ainda não superadas em grande parte do país, como já apontado por diferentes estudos e pesquisas realizadas por diversas e importantes instituições. Nesta conclusão, vamos retomar algumas destas evidências, no que concerne o CAUC, e reforçar algumas últimas reflexões, além de apresentar um compromisso final.

A primeira evidência da insustentabilidade administrativa e financeira consiste na própria situação de inadimplência generalizada dos municípios brasileiros junto ao CAUC. A quase totalidade deles lida com o problema quase que diário do enfrentamento das complexidades e incertezas que envolvem a dicotômica classificação de sua própria situação como adimplente ou inadimplente. E, frequentemente, encontram-se frustrados diante da classificação de inadimplência, cujas causas podem ir muito além das competências da gestão municipal em curso, mas cujas consequências são sempre as mesmas: diminuição de suas capacidades de realização em termos de políticas públicas.

Já a segunda evidência situa-se exatamente neste campo mais amplo da gestão municipal. Analisando-a a partir da gestão do CAUC, nos vimos diante dos desafios imensos que cada município vem enfrentando. Em que pese suas diferenças regionais, de dimensão e de composição de problemas locais, ao problematizarmos a gestão em suas dimensões técnica, cognitiva e de governança, observamos com

clareza que a profissionalização da gestão, caminho único para a sustentabilidade administrativa e financeira, bem como para a produção de resultados, transparência e *accountability*, ainda está apenas começando.

E, por fim, como terceira evidência nos deparamos com a imensa dificuldade dos municípios, particularmente os que estão no g100, em romper com o círculo vicioso de produção de insustentabilidade administrativa e financeira, uma vez que esta se instala. São muitas as causas, mas a experiência do Projeto Fortalecer Municípios demonstrou que mesmo os municípios que conseguiram elaborar bons projetos de modernização administrativa e tributária acabavam por serem excluídos dos processos de avaliação, seleção e execução, por serem classificados como inadimplentes pelo sistema do CAUC. Paradoxalmente, os que mais conseguiam aprovações eram, e continuam sendo, aqueles que possuíam maior capacidade de arrecadação e gestão. Neste círculo que se retroalimenta, *os municípios ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres*.

Diante das evidências que reforçam a tese da insustentabilidade administrativa e financeira dos municípios brasileiros, consideramos importante o reforço final de algumas reflexões já apresentadas. A primeira delas consiste na gravidade da situação de inadimplência generalizada dos municípios junto ao CAUC, pois, se vistas individualmente já produzem graves danos às políticas públicas locais, quando vistas conjuntamente, a transversalidade do olhar aponta claramente para o CAUC como um problema público, com reflexos que se estendem sobre todos nós. Isto significa que tal problema também possui causas estruturantes. E dentre estas, ressaltamos um certo anacronismo do federalismo brasileiro, tanto no que concerne seus aspectos fiscais e de partilha e controle dos recursos destinados aos entes federados, como no tratamento apenas superficialmente igualitário aos municípios. Como sabido, os municípios possuem diferentes características em termos demográficos, financeiros, fiscais e administrativos, para não entrarmos em termos sociais, culturais e históricos, também importantes, que ampliariam ainda mais tais particularismos. Além disto, como também reforçado, a dimensão pública do problema do CAUC traz impactos negativos sobre diferentes dimensões, que vão também desde o econômico, com a geração de custos de transação altos demais para todos os implicados, passando pelo desenvolvimento socioterritorial, chegando até o comportamento político-institucionais e, com igual gravidade, à dimensão da aprendizagem em políticas públicas.

Uma segunda reflexão que também merece atenção final consiste nos efeitos provocados pela generalização de inadimplência municipal do CAUC no que concerne a desigualdade socioterritorial. As cidades com maior capacidade de gestão financeira e de pagamento acabam por concentrar a oferta de serviços de qualidade, seja em saúde, educação, assistência social, lazer e cultura, mas também de geração de emprego, já que atraem e concentram mais indústrias, comércios e serviços. Desde a Constituição de 1988, o movimento municipalista, que ganha novos ares a partir dos anos 2000, insiste em afirmar que o que existe realmente, em termos de realidade cidadã, é o município, que é onde cada um de nós se realiza socialmente, e que, portanto, o pacto federativo deveria garantir recursos suficientes para que os municípios possam garantir as necessidades básicas e constitucionais de realização social aos seus cidadãos. Contudo, sem entrar no mérito de projetos políticos, não podemos deixar de refletir que, atualmente, essa afirmação não corresponde mais totalmente à realidade, pois, o cidadão nasce e vive em um município, porém, consome serviços de outros municípios. Essa situação ocorre principalmente quando estes se constituem como polos de uma determinada região, exigindo cada vez mais estruturas de prestação de serviços para além dos limites geográficos municipais, cujos arranjos são dificilmente objeto de políticas territoriais específicas, aumentando os riscos de insustentabilidade administrativa e financeira dos municípios brasileiro¹⁰.

O Projeto Fortalecer Municípios, realizado pela Frente Nacional de Prefeitos com financiamento da União Europeia, trouxe uma importante contribuição ao municipalismo brasileiro ao expor os grandes desafios que os municípios têm que enfrentar para conseguir elaborar, aprovar e executar projetos de financiamento. Evidencia a fragilidade do federalismo brasileiro e sua total incapacidade de suprir as necessidades dos diferentes e desiguais entes federados, sejam estados ou municípios. Quando assumimos isso como um problema público, a dimensão mais

¹⁰ E essa situação tende a se agravar na próxima década, pois, a baixa taxa de natalidade atual e mudança demográfica da população estão gerando uma migração das pessoas das pequenas para as médias e grandes cidades. Como consequência, está ocorrendo um decréscimo de população, principalmente nas cidades abaixo de 20 mil habitantes. Um estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017 mostra que quase um quarto dos 5.570 municípios brasileiros (1.364 municípios) tiveram redução populacional. Além disso, em mais da metade deles (3.130), as taxas de crescimento populacional foram inferiores a 1%, e em apenas 207 municípios (3,7% do total) o aumento foi igual ou superior a 2%. Isso terá um impacto direto nas finanças dos municípios e consequentemente nas suas capacidades de oferecer políticas públicas de qualidade, pois, muitos municípios serão inviáveis administrativa e financeiramente.

coletiva da ação leva os esforços de enfrentamento para uma outra escala: de um lado, a revisão do federalismo em direção a um maior respeito à diversidade municipal; de outro, a revisão da própria legislação do CAUC, pois ambos modelam e restringem os esforços de melhoria de cada município.

Por fim, nosso compromisso final: mesmo diante desse cenário, o Projeto Fortalecer Municípios demonstrou que é possível que os municípios tenham ações que possam trazer avanços em relação à inadimplência. Para os resultados serem positivos, porém, é preciso que o planejamento de correção de rumos envolva vontade política dos dirigentes, método e pactuação, problematizando as questões internas da gestão, possivelmente a partir das dimensões técnica, cognitiva e de governança, como já proposto.

O objetivo é que sejam produzidas as mudanças necessárias nas dimensões político-institucional, comportamentais e de aprendizagem, potencializando as chances de cada município, de romper com o círculo vicioso da insustentabilidade administrativa e financeira e focar no que realmente é a nossa missão: entregar políticas públicas municipais de qualidade, aumentando a qualidade de vida cidadã. E neste desafio, a FNP está junto com os municípios.

Anexo 1 – Estudo da jurisprudência do CAUC

Como sabido, o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal determina que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

Ao assim dispor, os titulares do Poder Constituinte estabeleceram os princípios fundamentais fundantes da Administração Pública, a qual, no Brasil, nada pode fazer senão o que a lei determina (princípio da legalidade), ao contrário da Administração Privada que pode fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade).

Nesse diapasão, a fim de dar cumprimento ao artigo 25, da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorre de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica; II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;*
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;*
- d) previsão orçamentária de contrapartida.*

§ 2º. É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

A Secretaria do Tesouro Nacional editou, em 02 de fevereiro de 2012, a Instrução Normativa n.º 2, alterada pela IN STN n.º 1, de 21 de outubro de 2015, que “*Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências.*”

Desta feita, restou criado o “*Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias*” em substituição ao “*Cadastro Único de Convênio*”; mantendo-se, no entanto, sua sigla, CAUC.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, o “*CAUC é um subsistema do SIAFI de coleta e fornecimento de informações dos requisitos fiscais exigidos dos entes federados para o recebimento de transferências voluntárias*”, i.e., para o recebimento pelos Estados e Municípios de recursos correntes ou de capital, pela União, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, o CAUC é um serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais por parte dos Municípios, dos Estados, do

Distrito Federal e de Organizações da Sociedade Civil (OSC), necessárias à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal, consolidando informações de diversos órgãos, como Receita Federal, Caixa Econômica Federal, dentre outros.

Destarte, a União só transferirá recursos financeiros, de modo voluntário (transferências voluntárias ou convênios), se os Municípios tiverem satisfeito as exigências definidas como requisitos obrigatórios; os quais estão divididos em 04 grupos, a saber:

I – Obrigações de Adimplência Financeira;

II – Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios;

III – Obrigações de Transparência; e,

IV – Adimplemento de Obrigações Constitucionais e Legais.

A inadimplência junto ao CAUC, indubitavelmente, afeta o desenvolvimento dos Municípios, vez que, muitas vezes, a arrecadação municipal encontra-se comprometida, já que pouco se recebe além dos repasses constitucionais.

Ocorre que, muitas vezes, a inaptidão do Município junto ao CAUC decorre da existência de débitos decorrentes das gestões anteriores, em nada contribuindo o atual Administrador para tanto. Diante de tal circunstância, como o gestor municipal deve proceder?

Conforme dito anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 25, conceitua transferência voluntária e define, dentre outras, a exigência de regularidade na prestação de contas de convênios como condição para o recebimento dos referidos recursos (inciso IV).

Ao assim dispor, a legislação veda a transferência voluntária ao Município em alcance, isto é, aquele em que tem recursos com prestação de contas pendentes perante o ente da Federação com o qual se pretende firmar parceria.

Por outro turno, a Lei Federal 10.522, de 19 de julho de 2002, que “*Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades*

federais e dá outras providências.”, ou seja, que institui normais relativas ao CADIN, prevê:

Art. 7º. Será suspenso o registro no Cadin quando o devedor comprove que:

I – tenha ajuizado ação, com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei; (...).

Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo.

(....)

§ 7º. Cabe ao prefeito e ao governador sucessores prestarem contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores.

§ 8º. Na impossibilidade de atender ao disposto no §7º, deverão ser apresentadas ao concedente justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas e solicitação de instauração de tomada de contas especial.

§ 9º. Adotada a providência prevista no § 8º, o registro de inadimplência do órgão ou entidade será suspenso, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas, pelo concedente.

Não sendo o atual gestor municipal responsável diretamente pela irregularidade, para a suspensão da inadimplência, devem ser encaminhados diretamente ao órgão concedente: **(a) justificativas que demonstrem o impedimento de prestar as contas; e, b) solicitação de instauração de tomada de contas especial (TCE).**

O atual administrador deve demonstrar que não possui condições de apresentar contas, bem como que notificou os responsáveis pela gestão anterior para que as apresente. Isso em razão de ser inadmissível a mera alegação de não possuir documentos, sem a notificação dos responsáveis pela gestão anterior, sob pena de se violar o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, na hipótese de inércia do atual gestor, esse pode ser corresponsabilizado por eventuais danos causados. Neste sentido, segue o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, **na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público** com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade. **Na impossibilidade de prestar as contas, exime-se de responsabilidade adotando as medidas cabíveis.**

Contudo, em que pese a tomada de medidas na esfera administrativa, muitas vezes, essas não produzem os efeitos esperados em tempo hábil para que não ocorram maiores prejuízos à boa gestão administrativa.

Estabelecendo o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*, os gestores públicos, muitas vezes, veem-se compelidos a provocar o Poder Judiciário, a fim de obter o afastamento da irregularidade perante o CAUC.

Em 2018, consolidando o entendimento de que o Município não pode responder por erros ou omissões de gestores anteriores, desde que tomadas as medidas cabíveis, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 615, *verbis*:

Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior

quando, na gestão sucessora, **são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.**

Antes do entendimento sumulado pelo E. STJ, a Advocacia-Geral da União já vinha adotado, através de sua Súmula 46/2009, entendimento similar, vez que diversos Municípios com pendências no CAUC não logravam êxito na exclusão do cadastro através da via administrativa:

Será liberada da restrição decorrente da inscrição do município no SIAFI ou CADIN a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário.

Destaca-se que a atual jurisprudência para afastar a irregularidade decorrente de gestão anterior faz uso do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, já consagrado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, a saber:

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pelo STF, inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos. Com base nessa orientação e, com ressalva de fundamentação do Ministro Marco Aurélio, a Primeira Turma, em julgamento conjunto, negou provimento a agravos regimentais em ações cautelares ajuizadas com a finalidade de se determinar a suspensão da condição de inadimplente de Estado-Membro, bem como das limitações dela decorrentes, com relação a convênios com a União. Na espécie, em face de decisões que julgaram procedentes os pedidos a favor dos entes federativos, a fim de suspender as inscrições dos requerentes de todo e qualquer sistema de restrição ao crédito utilizado pela União, foram interpostos os presentes recursos. A Turma consignou que, em casos como os presentes, em que os fatos teriam decorrido de administrações anteriores e os novos gestores estivessem tomando providências para sanar as irregularidades verificadas, aplicar-se-ia o princípio da intranscendência subjetiva. O propósito seria neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo grave ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.

Nesse sentido, a tomada de contas especial seria medida de rigor com o ensejo de alcançar-se o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição dos entes nos cadastros de restrição aos créditos organizados e mantidos pela União. O Ministro Marco Aurélio asseverou que, por se tratar de governança, preponderaria o princípio contido no art. 37 da CF, ou seja, o da impessoalidade. Precedentes citados: ACO 1.848 AgR/MA (DJe de 21.11.2014) e ACO 1.612 AgR/MS (DJe de 12.12.2014). AC 2614/PE, rel. Min. Luiz Fux, 23.6.2015. (AC-2614) AC 781/PI, rel. Min. Luiz Fux, 23.6.2015. (AC-2614) AC 2946/PI, rel. Min. Luiz Fux, 23.6.2015. (AC-2614)

Nesta seara, não podemos esquecer a lição de insigne Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, senão vejamos:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissíveis a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Por conseguinte, há o afastamento da ideia de que o ente federado, não importa o gestor, deve responder pela inadimplência e se manter no cadastro de devedores até que a obrigação seja efetivada (impessoalidade).

Assim, a exceção ao princípio da impessoalidade é medida que se impõe no atendimento ao interesse público, visto que a punição ao Município em tal situação, é uma pena imposta a toda população.

A suspensão de um Município para receber recursos públicos em detrimento de sua população, em razão de irregularidade cometida pelo gestor anterior, viola o princípio da eficiência da Administração Pública e da Supremacia do Interesse Público.

Contudo, a suspensão da inadimplência e, por consequência, da inclusão do Município no CAUC, não impede o ressarcimento do Município à União, no caso concreto em que se verificar, após a apuração de eventual prejuízo, sendo possível e necessário a ação de regresso contra o administrador faltoso, quando

demonstrado dolo ou culpa. Em tese, tal ato pode caracterizar-se como verdadeiro ato de improbidade administrativa. Porém, mesma afastada tal situação, o Município continua como responsável por eventual débito perante a União.

Outra situação verificada é a inscrição do Município no CAUC, quando da instauração da **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TEC**, que caracteriza-se como “*processo administrativo, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento*”; a qual é causa de afastamento de eventual irregularidade.

Ocorre que, por vezes, a TCE leva anos para a sua conclusão. Ou, em outros casos, somente é promovida anos depois do prazo para apresentação das contas.

Diante de tais casos, o Egrégio Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido que o Município não pode ser inscrito no CAUC antes da conclusão da Tomada de Contas Especial, sob pena de violação ao princípio do devido processo legal, consagrado pelo art. 5º, LIV, da Constituição Federal: “*LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*”.

Desse modo, somente após a conclusão da TCE é que se pode reconhecer, definitivamente, a irregularidade praticada; e, por consequência, incluir o Município no CAUC. Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO
CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL.
ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. **INSCRIÇÃO DE ENTE
FEDERATIVO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC).**
LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. PRESENÇA DE
INTERESSE PROCESSUAL. **OFENSA AO PRINCÍPIO DO
DEVIDO PROCESSO LEGAL. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE
CONTAS ESPECIAL. NECESSIDADE.** JURISPRUDÊNCIA.
PRECEDENTES. ACO 2.131/MT-AgR, REL. MIN. CELSO DE
MELLO, DJE 20/2/2015. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA
PROVIMENTO.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu entendimento no sentido de que **viola o postulado constitucional do devido processo legal a inscrição do ente federativo no cadastro de inadimplentes sem a garantia do contraditório e da ampla defesa.** ACO 2.131/MT-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 20/2/2015.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ACO 964 AgR-segundo, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 16.2.2016)

A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL É MEDIDA DE RIGOR COM O ENSEJO DE ALCANÇAR-SE O RECONHECIMENTO DEFINITIVO DE IRREGULARIDADES, **PERMITINDO-SE, SÓ ENTÃO, A INSCRIÇÃO DO ENTE NOS CADASTROS DE RESTRIÇÃO AOS CRÉDITOS ORGANIZADOS E MANTIDOS PELA UNIÃO.** Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; AC 2.032, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 20/03/2009.”

Por outro turno, o E. STJ entende que há prazo decadencial para a abertura da TCE, a qual pode ser levada a efeito quer pelo Tribunal de Contas da União, quer pela União:

DIREITO ADMINISTRATIVO. **PRAZO PARA O TCU EXIGIR COMPROVAÇÃO DE REGULAR APLICAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS POR MEIO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.**

É de cinco anos o prazo para o TCU, por meio de tomada de contas especial (Lei n. 8.443/1992), exigir do gestor anterior público municipal a comprovação da regular aplicação de verbas federais repassadas ao respectivo Município (...)

Dessa forma, não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que gestor anterior permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo. (...)

Caso contrário, admitir-se-ia Estado de Exceção, em que qualquer gestor anterior público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário. (...)

Isso posto, **a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível**, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e

importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.” (BRASIL. STJ. Informativo 581. RE sp 1.480.350-RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016.)

Posto isso, observa-se que:

I – Em razão dos entendimentos consagrados pelos Tribunais Superiores, em especial a Súmula 615 – STJ, os gestores municipais que buscam a tutela do Poder Judiciário, para impossibilitar a negativação do Município junto ao CAUC, por circunstâncias que não deram causa, vêm logrando êxito, desde que tomadas as providências cabíveis para sanar a irregularidade, em especial através da prestação de contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores ou, na sua impossibilidade, pela apresentação de justificativa que demonstre sua impossibilidade na prestação de contas; e, finalmente, na instauração de tomada de contas especial.

II – Por força da inteligência consolidada pelo STF, somente após o final da TCE, concluindo-se pelas irregularidades, é que pode o Município ser inscrito no CAUC, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

III – E, finalmente, em que pese a imprescritibilidade do dano ao erário, a União dispõe de 5 anos para iniciar o procedimento, sob pena de não poder negativar o Município, enquanto não sobrevier conclusão definitiva sobre a prestação de contas.

Assim, constatada que a inscrição no CAUC é fruto de irregularidades promovidas pelo gestor(es) anterior(es), cabe ao Administrador Público promover ações administrativas para apuração dos fatos e ressarcimento por eventuais danos perante o(s) seu(s) antecessor(es); e, após, postular o afastamento da irregularidade perante o CAUC; o qual pode se dar pela via administrativa ou judicial.

Destaca-se, finalmente, que o ajuizamento de ação judicial para exclusão do Município no CAUC caracteriza-se como ato de renúncia tácita da esfera administrativa; e, que mostra-se desnecessário o esgotamento das medidas administrativas e/ou judiciais face o antigo gestor, bastando, para a exclusão do Município no CAUC, a comprovação do início dessas, nos termos do art. 26-A, § 9º,

Lei Federal 10.522/02, que estabelece prazo de 48 horas para o poder concedente afastar a irregularidade.

Exemplos de casos bem sucedidos nas medidas judiciais:

- **Município de Camutanga/PE:**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. INSCRIÇÃO NO CAUC/SIAFI. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO. DEMONSTRAÇÃO DE PROVIDÊNCIA ADOTADA PELO NOVO GESTOR MUNICIPAL. PRECEDENTE DO STJ. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (TRF5, PROCESSO: 08022847320174050000, AG - Agravo de Instrumento -, DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (CONVOCADO), 4ª Turma, JULGAMENTO: 13/07/2017)

- **Município Jaboatão dos Guararapes/PE:**

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOSGUARARAPES/PE. ART. 5º DA IN Nº 01/STN. INSCRIÇÃO NO CADASTRO DO SIAFI.IMPOSSIBILIDADE. EXCLUSÃO. RECURSOS IMPROVIDOS. PROCESSO: 00147377520114058300, APELREEX29237/PE, RELATOR: DESEMBARGADORFEDERAL MANOEL ERHARDT, Primeira Turma, JULGAMENTO: 07/11/2013, PUBLICAÇÃO:DJE 13/11/2013 - Página 106)

- **Município Lucélia/SP**

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CAUTELAR. CONVÊNIO FEDERAL. REPASSE DE VERBAS. INSCRIÇÃO NO CAUC. INADIMPLÊNCIA OCACIONADA POR MÁ GESTÃO DE PREFEITO ANTERIOR. PROVIDÊNCIAS ADOTADA PELO GESTOR ATUAL. SUSPENSÃO DA RESTRIÇÃO. CABIMENTO. APELAÇÃO DESPROVIDA. (PROCESSO Ap 0001375-90.2014.4.03.6122 SP – 3º TURMA. JULGAMENTO EM 22 DE MAIO DE 2019. DATA DA PUBLICAÇÃO: 29/05/2019. DESEMBARGADOR FEDERAL NELTON DOS SANTOS)

- **Estado do Rio de Janeiro**

TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.175 RIO DE JANEIRO
RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
AUTOR(A/S) (ES) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RÉU(É)(S) :UNIÃO
PROC.(A/S) (ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
DATA: 05 de outubro de 2018

Anexo 2

Cartilha do CAUC e Decreto Municipal de Salvador/BA

Decreto Municipal de São João de Meriti/RJ