

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Curso de Graduação em Ciências do Estado

ALICE DE OLIVEIRA GARCÊZ

**AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA:
Análise da participação da sociedade civil na Comissão Parlamentar de
Inquérito da PBH Ativos S.A.**

Belo Horizonte
2024

ALICE DE OLIVEIRA GARCÊZ

**AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA:
Análise da participação da sociedade civil na Comissão Parlamentar de
Inquérito da PBH Ativos S.A.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Ciências do Estado, pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte

2024

Para os meus pais, que me ensinaram que conhecimento é a única riqueza que ninguém pode me tirar.

AGRADECIMENTOS

Se hoje sou quem sou, devo isso a cada uma das pessoas que estiveram ao meu lado ao longo da minha trajetória. Foram muitos risos e lágrimas, abraços calorosos e ideias trocadas. A todos que sonharam esse sonho comigo, meu profundo agradecimento.

À minha mãe, Regiane, minha eterna gratidão. Seu sacrifício em nome da minha educação e sua crença inabalável em mim, mesmo quando eu mesma duvidei, me sustentaram nos momentos mais difíceis. Seu acolhimento e confiança são a minha base.

Ao meu pai, Alexandre, que me ensinou valiosas lições sobre a vida e sempre me incentivou a perseguir meus sonhos. Suas palavras e ações foram essenciais para minha caminhada.

À minha irmã, Elisa, que com apenas 15 anos é uma das pessoas mais sábias do mundo. Somos melhores amigas, cúmplices e sobreviventes do caos, sempre unidas. Obrigada por ser tanto para mim.

Ao meu orientador, Eduardo, sou grata pelos inúmeros aprendizados. Obrigada por não desistir de mim, por sua paciência, dedicação e pelas valiosas contribuições ao longo deste processo.

Ao meu namorado, João, que é a pessoa que mais acredita nos meus sonhos. Sua fé em mim me motiva a seguir em frente, mesmo em situações desafiadoras.

À minha madrinha, Rosane, agradeço por todas as chamadas de vídeo quando eu achava que o mundo ia acabar. Obrigada por me motivar e por me ensinar que o que custa minha paz é caro demais.

Aos professores do curso de Ciências do Estado, minha gratidão por transformarem a Universidade em um grande sonho realizado. Aprendi muito com cada um de vocês ao longo desses últimos quatro anos, e hoje saio com uma formação crítica que só foi possível graças ao empenho e dedicação de todos.

Aos meus colegas de curso e amigos, com quem compartilhei tantos trabalhos, conversas sobre política em mesas de bar, risos e lágrimas. Vocês marcaram a minha história.

Aos meus amigos e familiares, pelo incentivo constante e por estarem ao meu lado tanto nos momentos de alegria quanto nos de desafio. Vocês tornaram essa jornada muito mais leve e significativa.

E, finalmente, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, deixo aqui meu sincero agradecimento.

RESUMO

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma iniciativa da sociedade civil que visa fiscalizar a dívida pública, assegurando maior transparência e controle social sobre a gestão fiscal. A pesquisa se concentra na análise da participação dessa organização na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A., um mecanismo importante para investigar a gestão das finanças públicas no Brasil. O estudo explora a relevância da participação popular nas questões fiscais e o papel das auditorias como instrumentos de controle social e *accountability*. Discute-se, primeiramente, os fundamentos teóricos da democracia e da participação cidadã, indo além do simples ato de votar, e como essas práticas têm se desenvolvido no Brasil ao longo da história. A relação entre participação e *accountability* é abordada, destacando como a sociedade civil pode influenciar na maior transparência das decisões governamentais, especialmente no que tange à dívida pública. O trabalho também examina a necessidade das auditorias da dívida como uma ferramenta para garantir a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. A análise dos dados da CPI da PBH Ativos S.A. permite compreender como a sociedade civil contribui para o processo de fiscalização, promovendo um ambiente de maior transparência e controle nas finanças públicas, além de fortalecer a democracia.

Palavras-chave: Auditoria Cidadã da Dívida, Participação da Sociedade Civil, Comissão Parlamentar de Inquérito, PBH Ativos S.A., Dívida Pública.

ABSTRACT

The Citizens' Debt Audit is a civil society initiative aimed at overseeing public debt, ensuring greater transparency and social control over fiscal management. The research focuses on the participation of this organization in the Parliamentary Inquiry Commission (CPI) of PBH Ativos S.A., an important mechanism for investigating public finance management in Brazil. The study explores the relevance of popular participation in fiscal matters and the role of audits as tools for social control and accountability. It begins by discussing the theoretical foundations of democracy and citizen participation, going beyond the simple act of voting, and how these practices have developed in Brazil throughout history. The relationship between participation and accountability is addressed, highlighting how civil society can influence greater transparency in government decisions, especially regarding public debt. The study also examines the need for debt audits as a tool to ensure responsibility in managing public resources. The analysis of CPI data from PBH Ativos S.A. helps to understand how civil society contributes to the oversight process, promoting an environment of greater transparency and control in public finances, and strengthening democracy.

Keywords: Citizens' Debt Audit, Civil Society Participation, Parliamentary Inquiry Commission, PBH Ativos S.A., Public Debt.

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - Linha do tempo sobre a evolução do conceito de cidadania ao longo dos anos.	15
FIGURA 2 - Print de reportagem publicada no jornal da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte.	42
FIGURA 3 - Print de nota de apoio publicada no site oficial do SINAD (Sindicato dos Advogados de Minas Gerais)	45
FIGURA 4 – LINHA DO TEMPO – CPI DA PBH	46

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Oitiva com Eulália Alvarenga	51
GRÁFICO 2- Oitiva com Maria Lúcia Fattorelli	52
GRÁFICO 3 – Total das duas Oitivas	53

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	11
2- PARTICIPAÇÃO: TRAÇANDO FUNDAMENTOS TEÓRICOS	15
2.1- DEMOCRACIA PARA ALÉM DO VOTO	21
2.2.1- A história da participação no Brasil	24
2.3 A RELAÇÃO ENTRE ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO	27
2.4- DÍVIDA PÚBLICA E A NECESSIDADE DAS AUDITORIAS	29
2.5- SOBRE A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA	32
3- METODOLOGIA	35
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	35
3.2 OBJETO DE ESTUDO: CPI DA PBH ATIVOS/SA	35
3.3 COLETA DE DADOS E ANÁLISE	38
3.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO	39
4. RESULTADOS E ANÁLISE	41
4.1 RECONSTITUIÇÃO DOS FATOS	41
4.2 CONTEÚDO DAS ATAS	47
4.3 ANÁLISE E APROXIMAÇÕES TEÓRICAS	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
ANEXOS	67
ANEXO 1: Ata grifada da oitiva com Eulália Alvarenga	71
ANEXO 2 - Ata grifada com oitiva de Maria Lúcia Fattorelli	80

1- INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu da necessidade de compreender melhor o processo de participação da sociedade civil em instrumentos de transparência da administração pública. Em 2022, durante a disciplina de Dívida Pública, ofertada pelo professor Giovani Clark para o Curso de Ciência do Estado, na UFMG, ocorreu uma visita diferente em sala de aula. Essa palestrante era Eulália Alvarenga, membro de uma associação da sociedade civil chamada “Auditoria Cidadã da Dívida”, além de ser Auditora Fiscal aposentada.

A visita de Eulália tinha um motivo específico: realizar uma palestra sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito da PBH Ativos S.A.. Por mais que a aula apresentasse um caráter fundamentalmente sobre teoria econômica, foi relatado que a participação dela e de outros membros da sociedade civil havia sido dificultada. Portanto, esse acontecimento foi motriz para a investigação dos fatos ocorridos nesta Comissão Parlamentar em relação aos processos atrelados à participação.

Em maio de 2017, por meio do requerimento 136/17, foi instituída, na Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte, uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a situação da PBH Ativos S.A., empresa municipal fundada em 2011 e autorizada pelos próprios vereadores à época de sua fundação. Em 2017, as suspeitas de irregularidades da empresa envolviam o aumento do endividamento público, desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e desvio de recursos.

Essa CPI foi aberta após diversas denúncias realizadas por meio de ações populares, sendo que uma delas foi apresentada pela auditora fiscal Eulália Alvarenga junto ao Tribunal de Contas da União. E é nesse momento que a Auditoria Cidadã da Dívida se envolve com a CPI da PBH Ativos S.A., uma vez que Eulália é membro dessa associação.

A questão central deste trabalho é: como a Auditoria Cidadã da Dívida atuou na CPI da PBH Ativos, considerando as especificidades de organizações da sociedade civil voltadas à vigilância e transparência da administração pública? Este estudo é relevante para a literatura sobre participação política e transparência porque aborda o papel crucial que as organizações da sociedade civil desempenham na promoção da accountability dentro das estruturas de governança local, um tema que, dada a sua importância, deve ser bem explorado. A literatura de

referência busca remontar, primeiro, conceitos como cidadania, trabalhado a partir do diálogo entre Marshall (1967), Botelho e Schwarcz (2012). Essa discussão auxilia na compreensão de como a cidadania, entendida como a interação entre direitos civis, políticos e sociais, fundamenta a participação ativa dos cidadãos na fiscalização e controle do poder público. Definir cidadania de forma ampla permite ao leitor leigo compreender que a participação em mecanismos como a Auditoria Cidadã não é apenas um direito, mas uma responsabilidade cívica que fortalece a democracia.

Utilizaremos também as teorias sobre democracia, participação e sociedade civil, a partir dos estudos de Cohen e Arato (1992), Avritzer (2008, 2012) e Avelar e Cintra (2015). Esses estudos servirão de base para ancorar nossas análises da participação da Auditoria Cidadã no caso da PBH Ativos, demonstrando como a sociedade civil organizada pode influenciar as decisões políticas e promover uma governança mais inclusiva e transparente. Essas teorias são fundamentais para entender o contexto em que a Auditoria Cidadã opera, ressaltando a importância da participação cidadã para a consolidação de práticas democráticas.

Por fim, recorreremos aos conceitos de transparência, controle público e accountability, com Pateman (1992), Lavallo (2011) e outros, com o objetivo de demonstrar como essas práticas são essenciais para garantir que o poder público atue de forma responsável e aberta ao escrutínio dos cidadãos. A importância desses conceitos no modelo teórico reside na sua capacidade de garantir que as ações do governo sejam visíveis e sujeitas ao controle público, reforçando a legitimidade das instituições públicas e promovendo uma gestão mais eficaz e justa. Este estudo busca cobrir uma lacuna na literatura ao fornecer uma análise detalhada de um caso específico de atuação da sociedade civil em uma CPI, o que ainda não foi amplamente estudado.

Poucos estudos anteriores se debruçaram sobre a atuação da Auditoria Cidadã da Dívida em processos legislativos (como é a Comissão Parlamentar de Inquéritos), especialmente em nível municipal, o que limita o entendimento sobre como essas organizações podem influenciar a governança pública. Ao elaborar uma reconstrução dos fatos ocorridos ao longo da CPI, realizar um levantamento bibliográfico sobre a Auditoria Cidadã da Dívida, analisar as atas da CPI da PBH Ativos S.A, e examinar a discussão na Câmara dos Vereadores, este trabalho visa

preencher essas lacunas. A dedicação de um Trabalho de Conclusão de Curso a este tema é justificada pela necessidade de compreender o impacto da sociedade civil na gestão pública local, um tema de grande importância para o curso de Ciências do Estado.

O Brasil se organiza de forma sofisticada quando se trata de participação política, sendo a Constituição de 1988 um marco que fortaleceu significativamente os mecanismos de reivindicação de direitos e a criação de novos desenhos institucionais. Nesse contexto, surgem as instituições participativas, que são espaços criados para promover a participação ativa da sociedade civil na deliberação e no controle. Essas instituições variam desde os orçamentos participativos, que permitem a livre entrada e participação de qualquer cidadão, até os conselhos de políticas, onde há uma partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, e planos diretores municipais, que envolvem processos de ratificação pública (AVRITZER, 2008).

No caso deste estudo, a participação está relacionada, especificamente, com os instrumentos de fiscalização do Poder Legislativo, em que a sociedade civil pode desempenhar um papel crucial, como ocorreu na CPI da PBH Ativos S.A. Nesse caso, o desenho institucional permitiu a participação da Auditoria Cidadã da Dívida, uma organização da sociedade civil voltada à vigilância e transparência da administração pública. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) nem sempre incluem a participação de entidades externas, mas, neste caso, ao nível municipal, observamos a integração dessa organização, que atuou ativamente na fiscalização dos atos públicos.

É importante destacar que as primeiras regulamentações que incorporaram a participação social em instituições como conselhos setoriais ocorreram nas áreas de saúde, assistência social, e direitos das crianças e adolescentes, conforme estabelecido pela Constituição de 1988. Essas áreas se destacaram como pioneiras na implementação de mecanismos participativos, os quais, posteriormente, foram expandidos para outras áreas, como trabalho e emprego, e meio ambiente.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira. No primeiro capítulo, introduzimos o tema e os objetivos da pesquisa. No segundo capítulo, discutimos os conceitos de cidadania, participação política e accountability, estabelecendo a base teórica do estudo. No terceiro capítulo, apresentamos a metodologia utilizada para a

coleta e análise dos dados. No quarto capítulo, analisamos os resultados, focando na atuação da Auditoria Cidadã da Dívida na CPI da PBH Ativos. Finalmente, no quinto capítulo, concluímos o trabalho com uma síntese dos achados e sugestões para pesquisas futuras.

2- PARTICIPAÇÃO: TRAÇANDO FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Para tratar da temática da Auditoria Cidadã da Dívida, e de qualquer outra temática relacionada ao exercício da cidadania de forma geral, é necessário abordar de forma aprofundada os conceitos de sociedade civil e participação. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é justamente apresentar e explicar esses conteúdos, para que seja possível compreender como eles funcionam dentro da Auditoria Cidadã da Dívida, e como isso se deu, na prática, ao longo da CPI da PBH Ativos S.A.

A primeira frase desta seção, no parágrafo acima, entrelaça a Auditoria Cidadã da Dívida com o exercício da cidadania. Primeiramente, é necessário apresentar o significado de “cidadania” para compreender a relação dos termos apresentados.

“Cidadão” é definido no Dicionário Aurélio como “indivíduo que, como membro de um Estado, usufrui de direitos civis e políticos e está sujeito a deveres que lhe permitem participar ativamente da vida pública” (FERREIRA, 2004). Embora essa definição seja funcional, ela simplifica um termo que, na realidade, é muito mais profundo, complexo, e que passou por um período de construção.

Esse processo contínuo de ampliação e redefinição está atrelado, especialmente, no que diz respeito aos direitos e deveres associados ao cidadão (BOTELHO, SCHWARCZ, 2012). Desse modo, a cidadania envolve um amplo espectro de identidades, práticas sociais e dimensões que se entrelaçam e se transformam conforme o contexto histórico e social.

FIGURA 1 - Linha do tempo sobre a evolução do conceito de cidadania ao longo dos anos.

Evolução do conceito de cidadania



Fonte: a autora - baseado em Botelho e Schwarcz (2012)

Para Botelho e Schwarcz (2012), cidadania deve ser compreendida como uma "identidade social politizada", ou seja, uma construção social que emerge das práticas coletivas, das mobilizações e dos confrontos que moldam a vida pública. Essa perspectiva mostra que ser cidadão não é apenas desfrutar de direitos ou cumprir deveres, mas também participar ativamente da construção de um espaço público onde esses direitos e deveres são constantemente renegociados e redefinidos. Para os autores, "cidadania é noção construída coletivamente e ganha sentido nas experiências tanto sociais quanto individuais, e por isso é uma identidade social" (BOTELHO, SCHWARCZ, 2012, p.12).

A linha do tempo apresentada acima, desenvolvida com base no texto de Botelho e Schwarcz, ilustra a transformação do conceito de cidadania, que, como já discutido, assumiu diversas significações ao longo dos diferentes contextos históricos e sociais. É possível observar que, ao longo do tempo e das mudanças nesse conceito, surgiram novas dimensões no debate: desde as noções iniciais de cidadania na Grécia Antiga e em Roma, onde se discutiam direitos civis, até a cidadania moderna, que abrange um vasto leque de direitos civis, políticos e sociais.

Portanto, podemos perceber um processo contínuo de expansão e aprofundamento desses direitos.

O autor T. H. Marshall sistematiza essas mudanças em uma tipologia de três dimensões da cidadania: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (MARSHALL, 1967). O autor escreve em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial na Europa, e possui perspectiva atrelada ao período de consolidação do Estado de bem-estar social e obtendo relevância até os dias de hoje. A seguir, explicam-se essas dimensões conforme delineadas por Marshall:

- a) Os direitos civis são os primeiros a emergir na história da cidadania e correspondem às liberdades individuais essenciais, como a liberdade de expressão, o direito à propriedade e o acesso à justiça. Esses direitos, que começaram a se formar na Grécia e em Roma, foram ampliados ao longo dos séculos, especialmente com o advento do liberalismo no século XVIII. Na linha do tempo, podemos observar que esses direitos foram inicialmente restritos à um grupo pequeno e específico de pessoas, mas foram se expandindo para incluir mais indivíduos ao longo do tempo.
- b) Os direitos políticos evoluíram posteriormente, principalmente a partir do século XIX, quando a luta pelo sufrágio universal e pela participação política se intensificou. Esses direitos permitem que os cidadãos participem ativamente da governança, seja votando ou concorrendo a cargos públicos. A linha do tempo nos mostra como, com as revoluções burguesas e o Iluminismo, esses direitos começaram a ser vistos como fundamentais para a democracia, permitindo que o poder político fosse distribuído de maneira mais equitativa entre os cidadãos.
- c) Já os direitos sociais são uma dimensão mais recente da cidadania, consolidada especialmente após a Segunda Guerra Mundial com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Esses direitos incluem acesso à educação, à saúde, à seguridade social, e são essenciais para garantir uma vida digna para todos os cidadãos. A expansão desses direitos na linha do tempo reflete um reconhecimento crescente de que a cidadania plena não pode ser alcançada sem a garantia de que todos os cidadãos têm acesso às condições básicas de vida.

Vale reiterar que esses direitos realizam suas expressões na prática por meio de sistemas de justiça, casas legislativas, e escolas, hospitais e pela previdência pública, respectivamente. Trazendo essa discussão para o foco do estudo, é possível afirmar que a Auditoria Cidadã da Dívida se insere, principalmente, na dimensão dos direitos políticos da cidadania. A oportunidade de os cidadãos participarem ativamente na fiscalização e controle das ações do Estado exemplifica o exercício direto desses direitos, tornando as iniciativas dessa associação uma expressão concreta de cidadania. Ao permitir essa participação, a Auditoria Cidadã da Dívida reafirma inclusive o conceito do dicionário visto no início, ou seja, "(...) está sujeito a deveres que lhe permitem participar ativamente da vida pública" (FERREIRA, 2004).

Desse modo, para o pleno exercício da cidadania é necessário que exista a participação política dos cidadãos, que pode se dar, entre outras formas, a partir da organização da sociedade civil. De acordo com a abordagem de Cohen e Arato (1992), a sociedade civil é definida como um espaço autônomo, distinto tanto do Estado quanto do mercado, composto por redes de associações, movimentos sociais e esferas públicas que operam de maneira independente. Este espaço é fundamental para a discussão e legitimação de normas sociais e políticas, sustentando a moralidade democrática e oferecendo um campo normativo, no qual diferentes formas de vida social podem ser debatidas e validadas. Para Avritzer, "Eles relacionaram a sociedade civil ao nível institucional de um mundo da vida, entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas. Esta é uma das raízes de um modelo tripartite da sociedade civil (...)" (AVRITZER, 2012, p.384). Portanto, a sociedade civil é parte desse modelo tripartite, sendo as outras duas partes o Estado e o mercado; essa tripartição é essencial para a autonomia da própria sociedade civil.

A atuação efetiva da sociedade civil, exercendo sua função cidadã, se dá por meio dos instrumentos de participação, que consistem no envolvimento dos cidadãos em atividades que influenciam o processo político. A participação social é definida como a "ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político" (AVELAR, CINTRA, 2015). Isso pode ocorrer em três vias: a) canais eleitorais; b) canais corporativos; c) canais organizacionais. Cada canal

possui características próprias que definem a forma como os cidadãos interagem com o processo político e influenciam decisões governamentais.

Os canais eleitorais representam a forma mais tradicional de participação, ocorrendo por meio do voto, plebiscitos, referendos ou outras ferramentas democráticas formais que integram o processo de escolha e representação política. Nesse canal, os cidadãos exercem seu direito de sufrágio para eleger representantes ou tomar decisões políticas específicas, influenciando de maneira indireta a condução das políticas públicas.

Os canais corporativos, por sua vez, envolvem organizações que fazem parte de estruturas formais ou institucionais de interação com o Estado. Esses canais incluem conselhos, comissões, sindicatos e associações profissionais que atuam de maneira articulada com as instituições políticas. A interação nesses canais é caracterizada por sua formalidade e pelo diálogo direto com os tomadores de decisão dentro de estruturas já estabelecidas.

Por fim, os canais organizacionais abrangem formas de mobilização e organização coletiva que ocorrem fora das estruturas políticas tradicionais e institucionalizadas. Esses canais são caracterizados por iniciativas autônomas da sociedade civil, como movimentos sociais, ONGs e associações independentes, que reúnem cidadãos em torno de objetivos políticos ou sociais específicos. A Auditoria Cidadã da Dívida exemplifica este canal, pois reúne cidadãos em torno da análise e questionamento de políticas públicas e práticas financeiras governamentais. Diferentemente dos canais eleitorais ou corporativos, os canais organizacionais são marcados por sua flexibilidade, horizontalidade e capacidade de mobilizar pessoas em torno de causas específicas, muitas vezes em oposição ou como complemento às estruturas institucionais.

Assim, cada canal de participação oferece caminhos distintos para o engajamento político e social, refletindo as múltiplas formas como os cidadãos podem influenciar decisões públicas. A Auditoria Cidadã da Dívida, ao se posicionar dentro dos canais organizacionais, demonstra a importância de formas alternativas de participação, que vão além do sufrágio ou das estruturas institucionais, para garantir que demandas da sociedade civil sejam ouvidas e consideradas no processo político.

Neste contexto, é crucial analisar como a participação social é percebida e debatida na teoria democrática contemporânea, especialmente no que diz respeito às suas implicações para a sociedade. A visita às teorias democráticas nos permite compreender as diferentes perspectivas sobre a participação e suas consequências para a democracia. A democracia, tema debatido desde os primórdios da humanidade, toma novos rumos a partir do século XX. Atualmente, a participação não é considerada um processo restrito ao sufrágio e nem ao menos uma ameaça à democracia (PATEMAN, 1992)¹.

Novas teorias democráticas², combinadas com os diversos acontecimentos vivenciados pela humanidade, na segunda metade do século XX, impulsionaram a democracia, revelando que a participação vai além dos aspectos eleitorais. O surgimento de Estados totalitários, em conflito com manifestações por direitos de diversos setores (sejam elas originadas do movimento estudantil, sindical, camponês ou de outros grupos), representa apenas algumas das evidências que indicam a emergência de novos desenhos democráticos.

Ainda é importante frisar as alternativas apresentadas por Souza Santos e Avritzer com o objetivo de democratizar a democracia, ou seja, tornar o sistema democrático mais inclusivo, participativo e responsivo. Inclusivo significa garantir que todas as vozes da sociedade, especialmente aquelas que historicamente foram marginalizadas, tenham a oportunidade de participar do processo democrático e influenciar a tomada de decisões. Participativo refere-se à promoção de mecanismos que permitam a participação direta dos cidadãos nos processos de decisão política, indo além do simples ato de votar, e envolvendo-os ativamente na governança. Responsivo indica a capacidade das instituições democráticas de responder de maneira eficaz e atenta às demandas e necessidades dos cidadãos, assegurando que o governo seja sensível e adaptável às mudanças sociais.

¹ A participação foi considerada uma experiência desfavorável baseando-se na perspectiva da República de Weimar, em que uma alta taxa de participação eventualmente se associou à ascensão do Grande Reich Alemão. Há também a preocupação de alguns autores do elitismo democrático sobre a capacidade de tomada de decisão por parte de cidadãos comuns e o medo de manipulação do processo democrático (Schumpeter, 1984; Sartori, 1994).

² As novas teorias democráticas referem-se a um conjunto de abordagens que surgiram, a partir do final do século XX, desafiando e expandindo as noções tradicionais de democracia representativa. Essas teorias enfatizam a importância da participação direta dos cidadãos, a deliberação pública, e o papel das organizações da sociedade civil.

Esses conceitos estão relacionados ao objeto de estudo do trabalho, que envolve o controle público, a transparência e a descentralização do poder político. O controle público e a transparência são fundamentais para assegurar que a participação cidadã seja efetiva e que as ações do governo sejam visíveis e sujeitas ao escrutínio público. A descentralização do poder político, por sua vez, facilita uma maior inclusão e participação ao aproximar as decisões dos cidadãos, tornando as instituições mais responsivas às demandas locais.

Para compreender o funcionamento e a importância da Auditoria Cidadã da Dívida, as próximas sessões discutirão diversos aspectos fundamentais. O primeiro tópico possui como título “Democracia para além do voto”, e analisa formas de participação, que vão além do sistema democrático representativo, associando a Auditoria Cidadã da Dívida à conceitos teóricos. Em seguida, será abordada a história da participação no Brasil, destacando os principais marcos históricos e evoluções no envolvimento da sociedade civil nas decisões políticas. Continuará com a seção “Principais tipos de participação”, na qual serão apresentados os diferentes modos pelos quais a sociedade pode se envolver ativamente nas tomadas de decisão.

Ademais, serão explorados os conceitos de “transparência” e “Accountability”, destacando sua importância para o fortalecimento do sistema democrático; e será examinado como a Auditoria Cidadã da Dívida contribui para a implementação desses princípios na prática. Em seguida, realiza-se uma discussão sobre “Dívida pública e a necessidade das auditorias”, contextualizando a importância de auditorias independentes, na gestão das finanças públicas. Finalmente, a seção “Sobre a Auditoria Cidadã da Dívida” detalhará a atuação dessa associação específica, elucidando seu papel e impacto no cenário político e social.

2.1- DEMOCRACIA PARA ALÉM DO VOTO

Considerando que a participação da sociedade pode transcender o ato de votar, discutimos nesta seção a necessidade de um engajamento mais profundo e contínuo dos cidadãos na política como forma de exercer a sua cidadania.

Este tópico se conecta diretamente com a temática da Auditoria Cidadã da Dívida e sua atuação na CPI da PBH Ativos, pois enfatiza a importância das

instituições participativas, que oferecem à sociedade civil mecanismos para influenciar decisões políticas e financeiras. Pires (2011) argumenta que essas instituições não apenas ampliam o espaço democrático, mas também fortalecem o papel da sociedade civil na governança pública, assegurando que a participação cidadã se estenda para além do momento eleitoral.

A Auditoria Cidadã da Dívida exemplifica como essa participação pode ir além do voto, funcionando como um instrumento de transparência, controle público e responsabilização — conceitos que envolvem a capacidade de a sociedade civil monitorar, influenciar e exigir a prestação de contas dos gestores públicos, garantindo a responsabilidade democrática e a gestão eficiente dos recursos públicos.

O teórico austríaco Joseph Schumpeter argumenta que a participação social na democracia moderna deve ser limitada ao voto. Em sua obra “Capitalism, Socialism and Democracy” (1942), Schumpeter defende que a maioria das pessoas não possui uma opinião precisa e racional sobre todas as questões políticas, e que, portanto, o papel dos cidadãos deve ser restrito à escolha de líderes que tomem essas decisões em seu nome. Ele sugere que a “vontade dos cidadãos” é um conceito problemático, pois muitas vezes os indivíduos não têm conhecimento suficiente para tomar decisões complexas. Como ele afirma:

“no eleitorado, no entanto, jamais se pode esperar que mantenha prioridades perfeitamente racionais entre tantas coisas como há atividades governamentais, e há sempre propensões irracionais inevitáveis que desempenham um papel em qualquer decisão” (Schumpeter, 1942, p. 253).

Assim, a participação cidadã estaria limitada ao sufrágio, visto que a participação direta e contínua seria impraticável e até mesmo contraproducente para a estabilidade democrática.

A afirmação de Schumpeter sobre a falta de uma opinião definida e racional da população, entretanto, mostra-se falha com o passar do tempo. Se a população “não possui vontades”, o que explica então todas as manifestações e revoluções populares? Em todas as esferas possíveis, uma agitação constante toma conta do povo, marcando nossa história com eventos como a Revolução Francesa, a Primavera dos Povos, o surgimento dos sindicatos e inúmeros outros fenômenos.

Uma experiência muito importante, nesse sentido, foi o primeiro Fórum Social Mundial (2001) que abriu caminhos para a participação social no século XXI. A

democracia, ou seja, o poder do povo, pode e deve ser exercido para além das urnas.

Para Boaventura de Sousa Santos (2005):

(...) está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal. (SANTOS, 2005, p. 13)

Dessa forma, respondendo à pergunta inicial desse subtópico, sim, a democracia contemporânea é definida por muito mais do que o voto. A sociedade civil está se organizando, e os embates por direitos estão se ampliando de forma exponencial.

Uma alternativa contemporânea é a democracia “representativa”³, já que a democracia direta encontra empecilhos devido à dificuldade prática de imensas populações participarem diretamente das decisões políticas.

Diferentemente das antigas práticas democráticas, nas quais a deliberação ocorria em espaços públicos como praças, hoje, o contexto populacional e as complexidades sociais tornam essa forma de participação inviável (entretanto, vale ressaltar que as novas tecnologias permitem a ampliação das arenas democráticas no online). Entretanto, a democracia representativa não pareceu sanar o problema de legitimidade. Leonardo Avritzer (2008) observa que as instituições participativas modernas, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, surgiram justamente para enfrentar essas limitações da democracia representativa. Segundo Avritzer:

”as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo, mas são essenciais para garantir que a participação cidadã não se limite ao sufrágio, permitindo um engajamento contínuo e efetivo da sociedade civil nas decisões políticas” (Avritzer, 2008, p. 46).

Sendo assim, a democracia participativa e a participação social são conceitos fundamentais para a compreensão da dinâmica das sociedades contemporâneas. A

³ Exercício do poder político de forma indireta, através de representantes.

democracia participativa é um modelo de governança pública⁴ que enfatiza a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas (Silva & Oliver, 2019). Este modelo é visto como uma forma de fortalecer a representatividade e o protagonismo dos cidadãos, especialmente daqueles que pertencem a segmentos marginalizados da sociedade. Silva e Oliver (2019) argumentam que a democracia participativa é fundamental para a luta pelos direitos e para o controle público de políticas.

A participação social, intimamente ligada à democracia participativa, envolve o envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas. Ela promove a inclusão, assegurando que todos possam participar plenamente; a equidade, garantindo tratamento justo que reconheça as diferentes necessidades dos grupos sociais; e a justiça social, visando a distribuição justa de recursos e oportunidades. Esses conceitos são essenciais para fortalecer a democracia e assegurar processos mais justos e equitativos.

2.2.1- A história da participação no Brasil

A história da participação no Brasil é marcada por transformações significativas ao longo das décadas, especialmente durante e após o período da ditadura militar (1964-1985). Uma parcela da sociedade brasileira reagiu ao regime com um levante que teve início nos anos 70, caracterizado pela emergência de movimentos sociais e pela resistência organizada ao Estado repressivo. Este período de contestação culminou em importantes mobilizações populares, como a campanha pela Anistia em 1979 e as Diretas Já em 1984, que simbolizam a luta pela redemocratização e pela participação ativa da sociedade civil na vida política do país (NAPOLITANO, 2014)

Essas transformações na participação política no Brasil foram acompanhadas pela emergência de movimentos sociais que surgiram nas décadas de 1970 e 1980. Segundo Lavallo (2011), esses 'novos movimentos sociais' são caracterizados por sua pluralidade e descentralização, abordando questões que vão além das lutas

⁴ Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2017)

tradicionais da classe trabalhadora, como direitos civis, igualdade de gênero e questões ambientais.

Esses movimentos, ao se distanciar das formas tradicionais de organização, criaram um novo sujeito social e histórico, marcado pela ação coletiva e pela inovação institucional em um contexto de crise. Eles trouxeram consigo uma mudança de paradigma, que se manifestou em uma crescente desconfiança nas instituições tradicionais e na criação de novos espaços políticos para a participação direta e horizontal.

Segundo Eder Sader (1988), esse fenômeno foi além das 'condições dadas', refletindo uma profunda transformação na identidade política dos brasileiros e na forma como eles se envolviam na sociedade. Após o fim da ditadura militar, houve uma ampliação da preocupação da sociedade civil com a radicalização da democracia e com o fortalecimento do controle público sobre o Estado.

Nesse contexto, surgiu uma nova perspectiva de cidadania, mais engajada e participativa, contrastando com a visão anterior, que se limitava à obediência às leis e ao cumprimento de deveres cívicos, conforme já desenvolvido anteriormente. Esse novo conceito de cidadania estava alinhado com a ideia de que os cidadãos deveriam ser ativos na tomada de decisões políticas e na promoção de uma sociedade mais igualitária.

Como resultado, surgiram novos espaços públicos destinados ao debate e à deliberação coletiva, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo, que se tornaram importantes ferramentas para a democratização da tomada de decisões no país.

É importante ressaltar que esse processo de democratização não ocorreu de maneira linear nem uniforme em todas as áreas da sociedade. Além disso, a Constituição de 1988 formalizou muitos desses encontros entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, a partir dos anos 90, houve uma mudança de paradigma que permitiu pensar em uma participação mais colaborativa, envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade civil.

Nesse contexto, diversos elementos desempenharam papéis importantes, como a natureza das relações estabelecidas nos encontros (formais ou informais), as temáticas abordadas, os tipos de atores envolvidos (incluindo diferentes esferas

do Estado e sociedade civil organizada ou não) e os objetivos e funções desses espaços (consultivos ou deliberativos).

Diante dessas transformações, o Brasil foi pioneiro. Como abordado na seção “A história da participação no Brasil”, mesmo antes do fim da Ditadura Militar Brasileira já havia movimentos organizados pela luta na participação. Entretanto, a Constituição Federal de 1988, apelidada como “Constituição Cidadã”, trouxe para a legalidade todos esses movimentos. O artigo 198 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio dos conselhos de saúde e o artigo 204 determina que as ações governamentais na área de assistência social devem ser organizadas de forma descentralizada, com participação da população e através de conselhos. Além desses artigos, existem vários outros instituindo a participação:

QUADRO 1: Legislações com a temática da participação no Brasil

Lei/Nome	Artigo/Descrição
Constituição Federal de 1988	Artigo 198: Participação da comunidade na gestão do SUS por meio dos conselhos de saúde.
Constituição Federal de 1988	Artigo 204: Participação da população nas ações de assistência social através de conselhos.
Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990)	Artigo 1º: Institui o SUS e estabelece a participação da comunidade na gestão do sistema por meio dos conselhos de saúde e conferências de saúde.
Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993)	Artigo 16: Participação da população na formulação e controle das ações de assistência social em todos os níveis, através de conselhos de assistência social.
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990)	Artigo 88: Criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente em todas as esferas do governo, com participação da sociedade civil.

Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)	Artigo 18: Criação de conselhos de meio ambiente nos níveis federal, estadual e municipal, com participação da sociedade civil.
Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Artigo 43: Gestão democrática da cidade com participação da população e associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Fonte: a autora - com base em BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; BRASIL, 1993; BRASIL, 2001; BRASIL, 2010.

2.3 A RELAÇÃO ENTRE ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO

A qualidade da democracia, além de estar associada à participação política cidadã, também pode ser discutida a partir dos processos de transparência das ações políticas. A "prestação de contas" – ou accountability – é um dos mecanismos de legitimação da democracia representativa. Entretanto, com o passar do tempo e o surgimento de novas teorias democráticas, houve uma mudança na compreensão da relação entre democracia representativa e participativa. O aumento de instrumentos de participação direta, como plebiscitos e conselhos, evidenciou que esses modelos não são mutuamente exclusivos. Na verdade, a accountability passou a ser profundamente conectada à participação social, refletindo uma crescente demanda por transparência e controle público sobre as ações do Estado. Como destacado por Peruzzotti (2002), essa transformação ilustra um movimento na direção de um modelo democrático que une as tradições da democracia representativa com práticas constitucionais de prestação de contas.

Portanto, a accountability, no contexto da administração pública e da sociedade civil, passa a ser vertical e social, uma vez que começa a existir a obrigação de prestação de contas do governo para a população e que essa população ocupa cada vez mais espaços públicos buscando esses esclarecimentos. É nesse contexto que ocorre a participação da Auditoria Cidadã da Dívida na CPI da PBH Ativos S.A.; uma associação de pessoas exigindo transparência e publicidade por parte do governo. Essa seção irá explicar e destrinchar melhor os

processos que levaram à associação de ações de participação e da accountability e como isso é benéfico do ponto de vista democrático. O objetivo é colaborar na compreensão, durante a análise, de como o evento estudado neste trabalho se encaixa no fenômeno descrito nesta seção.

Accountability conceitua uma das formas que o Estado encontrou, normativamente, para se afirmar democraticamente. Ela pode ser horizontal, em que órgãos internos se fiscalizam entre si, entre os 3 poderes, ou vertical, quando os governantes prestam contas para a população. “É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo” (MIGUEL, 2004, p.28).

Como citado anteriormente, a associação entre a participação e a democracia foi vista por alguns com maus olhos. Isso refletiu em uma tendência, durante algum tempo, de polarizar os modelos representativos e participativos, e de justificar o Estado com a accountability na forma mais institucionalizada possível. Para Lavallo,

(...) a crítica interna à democracia do flanco da representação parece ter encontrado seu fulcro normativo no desideratum da accountability e, do ponto de vista teórico, na conexão entre esse último conceito e o de representação (LAVALLE, 2011, p. 97).

Com isso, Lavallo sugere que as teorias democráticas fundamentaram a representação na necessidade da accountability, especialmente na ligação entre os conceitos de representação e prestação de contas. No entanto, uma mudança no cenário histórico alterou essa lógica. Fatos como o fim da Guerra Fria e as transições políticas na América Latina levantaram novos questionamentos sobre o funcionamento da democracia contemporânea (LAVALLE, 2011, p. 109).

A partir desse contexto, o debate democrático e os modelos participativos ganharam força globalmente, tanto no campo teórico, com diversos autores, como Habermas, Elster e Bohman, quanto na prática, com a ampliação de plebiscitos, conselhos e outras formas de participação em diversos países. Habermas, por exemplo, é conhecido por sua teoria do agir comunicativo, que enfatiza a importância do discurso e da deliberação pública para a legitimação das decisões políticas. Elster contribui ao explorar como a deliberação pode transformar preferências individuais, tornando a democracia mais reflexiva. Bohman, por sua vez, destaca a importância de incluir diferentes perspectivas em sociedades pluralistas.

O que importa é que diversos autores estavam debatendo modelos democráticos enquanto a própria sociedade civil estava se movimentando pelo controle público; eles evidenciam como a democracia deliberativa evoluiu para integrar justamente essas práticas participativas, como plebiscitos e conselhos, que complementam a democracia representativa, ampliando a legitimidade e a eficácia das decisões políticas.

Assim como a participação, a accountability também está prevista em lei, como pode se observar no quadro abaixo:

QUADRO 2 - Legislações Sobre a Accountability no Brasil

Lei/Nome	Descrição
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e promove a transparência e o controle social.
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009	Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)	Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e promove a transparência ativa e passiva nos órgãos públicos.
Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Federal.
Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020	Altera a Lei de Acesso à Informação durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19).

Fonte: a autora - com base em BRASIL, 2000; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, 2020.

A introdução das leis expressas nas tabelas acima demonstra um compromisso normatizado com a transparência, característica do período da nova

república, a partir da Constituição Cidadã, que representa valores de uma democracia participativa. Isso permite que a sociedade civil tenha ferramentas para exigir transparência e participação efetiva.

A evolução da accountability e da participação no Brasil reflete um amadurecimento democrático, onde a transparência e a publicidade se tornam pilares fundamentais (e inclusive, como já citado, previsto constitucionalmente). Considerando os pilares democráticos como autodeterminação e igualdade política, é essencial que a transparência das contas públicas seja realizada com participação efetiva.

2.4- DÍVIDA PÚBLICA E A NECESSIDADE DAS AUDITORIAS

As auditorias surgem da necessidade de garantir a transparência, a eficiência e a legalidade na administração dos recursos públicos e privados, respondendo à crescente demanda por responsabilidade fiscal e boa governança. A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que: “No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”. Embora este artigo se refira especificamente ao endividamento externo, ele estabelece um precedente para a necessidade de transparência e responsabilidade na gestão da dívida pública.

A dívida pública é uma questão de grande relevância para a economia e a sociedade brasileira. Podemos defini-la como o montante total de dinheiro que um governo deve a credores dentro do país (dívida pública interna) e fora do país (dívida pública externa). Essa dívida é geralmente o resultado de um governo que gasta mais do que arrecada em receitas, e é financiada através da emissão de títulos governamentais, como títulos do tesouro, e empréstimos de instituições financeiras internacionais, outros governos, ou do setor privado.

A dívida pública é uma ferramenta importante para a política fiscal de um país. Ela pode ser usada para financiar investimentos em infraestrutura, educação, saúde e outros projetos de desenvolvimento, que podem não ser imediatamente rentáveis,

mas que são importantes para o crescimento e desenvolvimento, a longo prazo, do país. No entanto, uma dívida pública excessiva pode levar a problemas econômicos, como inflação, depreciação da moeda e dificuldades em obter mais empréstimos no futuro. Portanto, esse conceito afeta diretamente a capacidade do Estado de financiar políticas públicas e investimentos necessários para o desenvolvimento econômico e social. A gestão da dívida pública tem implicações significativas para a justiça fiscal e a distribuição de recursos na sociedade.

Abordando outra temática importante no trabalho, a auditoria é um processo sistemático e independente de avaliação e verificação das demonstrações financeiras, registros, operações e desempenhos de uma entidade ou projeto. O objetivo principal da auditoria é fornecer uma opinião imparcial sobre a precisão e a adequação das informações contábeis e financeiras apresentadas pela entidade. Isso ajuda a garantir que as informações sejam confiáveis, precisas e em conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis.

Nesse contexto, a realização de uma auditoria da dívida pública é essencial por várias razões. Primeiramente, a auditoria pode contribuir para a transparência e a responsabilidade na gestão da dívida pública. Ela pode ajudar a identificar possíveis irregularidades e ilegalidades na geração e gestão da dívida, bem como avaliar a eficácia e eficiência do uso dos recursos obtidos através do endividamento.

Em segundo lugar, a auditoria da dívida pública pode contribuir para a justiça fiscal. Ao identificar possíveis irregularidades e ilegalidades na geração e gestão da dívida, a auditoria pode ajudar a garantir que a carga da dívida seja distribuída de maneira justa e equitativa na sociedade.

Em terceiro lugar, a auditoria da dívida pública pode contribuir para a soberania nacional. Ao fornecer informações detalhadas e precisas sobre a dívida pública, a auditoria pode ajudar a garantir que as decisões sobre a gestão da dívida sejam tomadas com base em evidências e no interesse nacional, em vez de serem influenciadas por pressões externas ou interesses particulares.

No Brasil, a prática de auditoria é fundamental para garantir a transparência, eficiência e legalidade na administração dos recursos públicos e privados. Entre os principais órgãos de auditoria no país, destacam-se o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, a Controladoria-Geral da União (CGU), as Secretarias de Controle Interno nos Estados e Municípios, a

Receita Federal, o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essas entidades desempenham um papel crucial na fiscalização das contas públicas e privadas, assegurando que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente, ética e conforme a legislação. Vale ressaltar o compilado de legislações que estabelecem normas sobre as auditorias no país:

QUADRO 3 - Legislações sobre Auditorias no País

Ano da legislação	Nome da legislação	Breve descrição
1964	Lei nº 4.320	Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços.
1988	Constituição Federal de 1988	Define as bases do controle externo e interno da administração pública, incluindo auditorias.
1992	Lei nº 8.443	Institui o Tribunal de Contas da União e regula seu funcionamento.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101)	Define normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2001	Lei nº 10.180	Organiza os sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira e controle interno federal.

Fonte: a autora - baseado em BRASIL, 1969; BRASIL, 1988; BRASIL, 1992; BRASIL, 2000; BRASIL, 2001.

Por fim, para ressaltar a importância da auditoria no Brasil, é essencial reconhecer a conexão entre entidades de controle e a participação cidadã. A colaboração entre órgãos de auditoria e sociedade civil fortalece a fiscalização, promovendo transparência. Essa parceria garante que as demandas da população sejam atendidas, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e ética. Assim, a auditoria aliada à participação popular reforça os princípios democráticos e assegura o uso justo dos recursos públicos, fundamental para uma sociedade mais equitativa e comprometida com os valores democráticos.

2.5- SOBRE A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação da sociedade civil, que busca transparência e responsabilidade na gestão da dívida pública. Segundo a definição apresentada no estatuto social⁵:

“Art. 2º. A Associação tem como objetivos:

I – Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais.

II – Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa.

III – Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos.

IV – Exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação.

V – Mobilizar a sociedade em ações coordenadas para a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida.

VI – Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro.

VII – Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos.

VIII – Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados.” (Auditoria Cidadã da Dívida, 2010)

A Auditoria Cidadã da Dívida, conforme estabelecido em seu estatuto, delinea objetivos específicos para a realização de auditorias sobre a dívida pública brasileira, abarcando tanto as dívidas internas quanto externas, em níveis federal, estadual e municipal. Esses objetivos incluem a promoção de transparência no processo de endividamento, fornecendo aos cidadãos informações detalhadas sobre

⁵ <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Doc-01.pdf>

a origem das dívidas, os valores envolvidos, a destinação dos recursos e a identificação dos beneficiários dos pagamentos, como juros e amortizações.

O estatuto também destaca a importância do cumprimento do artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que prevê a auditoria da dívida externa. A associação busca mobilizar a sociedade para a exigência da implementação desta auditoria, bem como assegurar que o orçamento fiscal seja apresentado de forma clara e acessível. No âmbito internacional, a Auditoria Cidadã da Dívida visa estabelecer cooperações com outras entidades e redes, promovendo a auditoria como uma ferramenta fundamental para a investigação dos processos de endividamento e para a articulação entre países que enfrentam desafios similares em suas dívidas.

Liderado por Maria Lucia Fattorelli⁶, o movimento tem como objetivo principal a realização de auditorias da dívida pública brasileira, com participação cidadã, para identificar possíveis irregularidades e ilegalidades. Através de uma série de relatórios e análises técnicas, a Auditoria Cidadã da Dívida tem investigado e divulgado informações sobre a dívida pública de vários estados brasileiros. Por exemplo, a Nota Técnica 2/2022⁷ aborda a dívida do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a Nota Técnica 1/2022⁸ analisa a dívida do Estado de Minas Gerais.

Além disso, o movimento tem se manifestado contra propostas legislativas consideradas prejudiciais ao interesse público, como a PEC 10/2020⁹ e a MP 930/2020¹⁰. Também tem apresentado denúncias a órgãos de controle, como o

⁶ Auditora fiscal aposentada da Receita Federal. Fundadora da Auditoria Cidadã da Dívida.

⁷ Nota Técnica da Auditoria Cidadã da Dívida no 2/2022 - Contribuição da Auditoria Cidadã da Dívida à Comissão Parlamentar de Inquérito em curso na ALERJ - Análise da Dívida Interna Pública do Estado do Rio de Janeiro refinanciada pela União e impactos do Regime de Recuperação Fiscal

⁸ NOTA TÉCNICA ACD Nº 1/2022 – DÍVIDA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PL 3711/2022

⁹ A PEC 10/2020, conhecida como "Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra", foi uma proposta de emenda à Constituição brasileira aprovada em 2020. Esta emenda estabeleceu um regime fiscal e financeiro extraordinário para enfrentar a crise causada pela pandemia de COVID-19. Seu principal objetivo era separar do orçamento geral da União os gastos emergenciais destinados ao combate da pandemia, permitindo maior flexibilidade e agilidade na alocação de recursos para a saúde pública e medidas de proteção econômica. A PEC 10/2020 criou um comitê de gestão da crise e permitiu ao Banco Central do Brasil comprar títulos do Tesouro Nacional e títulos privados no mercado secundário.

¹⁰ A Medida Provisória (MP) 930/2020, editada pelo governo brasileiro em 2020, teve como objetivo principal ajustar aspectos tributários relacionados às operações de hedge (proteção) cambial realizadas por instituições financeiras e outros investidores.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sobre operações financeiras que considera questionáveis.

A Auditoria Cidadã da Dívida também tem um papel educativo, promovendo cursos, palestras e concursos de redação para disseminar informações sobre a dívida pública e a necessidade de sua auditoria. A estrutura da organização funciona da seguinte forma: caso alguém queira participar, a pessoa se inscreve no núcleo de sua cidade (se não existir ela deve criar um e mobilizar pessoal). Esses núcleos possuem autonomia para elaborar e divulgar trabalhos que possam ser relevantes na temática, além de participar de discussões nas temáticas abordadas pela associação.

3- METODOLOGIA

Recuperando o objetivo central do trabalho, que é analisar o caso da CPI da PBH Ativos, a partir de uma perspectiva participativa da sociedade civil, apresentamos neste capítulo a metodologia utilizada para desenvolver o estudo. Essa seção, em específico, se dedica à descrição das técnicas de pesquisa utilizadas. Ele é extremamente importante uma vez que ele fornece o alicerce sólido sobre o qual todo o estudo é construído. A seção descreve em detalhes a abordagem de análise documental, que será utilizada para coletar, analisar e interpretar os dados, estabelecendo, assim, a credibilidade e a validade do estudo. Em suma, ele é essencial para garantir a qualidade e a confiabilidade da pesquisa, fornecendo uma estrutura clara e transparente para o processo de investigação.

Inicialmente será feita uma caracterização da pesquisa, além do tipo de pesquisa a ser realizada. Em seguida, o objeto de estudo será explicado, além do método de coleta de dados. Por fim, o critério de seleção de documentos e as limitações do método serão apresentadas.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Essa pesquisa possui uma metodologia qualitativa, ou seja, seu método exploratório não utiliza números e dados, mas sim análises fundamentadas em textos e dados. O objetivo desse trabalho é justamente analisar como se deu a participação da Auditoria Cidadã da Dívida, associação da sociedade civil, ao longo da CPI da PBH Ativos/SA. De maneira secundária, indagamos se essa participação no evento se encaixa nos novos desenhos participativos, se houve espaço adequado para a participação da associação, como foi a participação da organização durante as audiências da CPI e como elas foram recebidas pelos vereadores. Essas são apenas algumas das perguntas que norteiam o objetivo deste trabalho.

3.2 OBJETO DE ESTUDO: CPI DA PBH ATIVOS/SA

Pensar a história da CPI da PBH Ativos começa muito antes da CPI em si. A própria Câmara Municipal sancionou, em 2010, por meio de lei ordinária, a criação da PBH Ativos S.A.:

“LEI Nº 10.003, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010

Autoriza a criação de sociedade sob o controle acionário do Município de Belo Horizonte e estabelece outras disposições relativas à atuação da entidade.

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica autorizada a criação de uma sociedade sob o controle acionário do Município de Belo Horizonte, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças, sob a forma de sociedade anônima, com sede e foro no Município de Belo Horizonte, a qual funcionará por tempo indeterminado (...). CMBH, 2010.

A PBH Ativos S.A, então, foi uma empresa criada pela Prefeitura de Belo Horizonte, e sancionada por meio de Lei Ordinária, de capital fechado. Ela foi estabelecida com o objetivo de gerenciar e otimizar os ativos financeiros da cidade, ou seja, cuidar de investimentos e parcerias que a prefeitura faz com o setor privado para financiar e realizar projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbano.

O funcionamento da PBH Ativos S.A. envolve a emissão de títulos financeiros, como debêntures, que são uma forma de dívida que a empresa assume para captar dinheiro. Investidores compram essas debêntures com a expectativa de receberem de volta o seu investimento mais os juros acordados após um certo período. Esse dinheiro é então usado para financiar projetos públicos, como a construção de escolas, hospitais, estradas e outras obras de interesse público.

A empresa atua, portanto, como um intermediário financeiro entre a prefeitura e o mercado de capitais, buscando recursos para investimentos na cidade de uma maneira que possa ser mais eficiente e, em teoria, menos onerosa do que outras formas de financiamento público. Entretanto, suspeitas de irregularidades levaram à instauração de uma CPI.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos foi um importante evento político ocorrido, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. A CPI foi instaurada em 2017, já no período de governo do prefeito Alexandre Kalil, por meio

do requerimento 136/2017 elaborado por diversos vereadores¹¹ que estavam eleitos naquele período. Ela surgiu com o objetivo de investigar e apurar denúncias que recaíam sobre a empresa PBH Ativos S.A., uma sociedade anônima de capital fechado, sob o controle acionário do Município, encarregada de administrar e explorar economicamente ativos municipais¹² e auxiliar na captação de recursos financeiros para viabilizar projetos e obras da Prefeitura.

A CPI da PBH Ativos foi concluída após 38 reuniões e 11 oitivas¹³, com a discussão acerca da legalidade das atividades da sociedade anônima e sem a votação de parecer final. Durante o processo de investigação, a CPI ouviu diversos depoimentos, incluindo o do ex-prefeito de Belo Horizonte, Marcio Lacerda (PSB), responsável pela criação da empresa. Lacerda defendeu o modelo de gestão financeira implantado durante seu mandato e negou ilegalidades ou irresponsabilidade fiscal na distribuição de créditos tributários.

A CPI também ouviu representantes do banco BTG Pactual, instituição financeira responsável pela distribuição de títulos das dívidas tributárias dos municípios no mercado de capital. O banco garantiu que, apesar de ter comprado debêntures da PBH Ativos, não tinha interesse em mantê-las.

A investigação da CPI gerou divergências sobre a legalidade da empresa PBH Ativos S.A. e seu modelo de gestão. A CPI encerrou seus trabalhos sem votação de parecer final, deixando questões em aberto sobre a legalidade das atividades da empresa. Vale frisar que na época, o vereador Irlan Melo (PR) apresentou um relatório que não identificava irregularidades na empresa pública. Entretanto, diversos vereadores e movimentos sociais discordaram com esse relatório, sendo que no fim ele não foi apreciado. A CPI, então, foi finalizada sem a votação de um documento conclusivo. Ainda é importante citar que o ex-prefeito Márcio Lacerda tentou por vezes parar a CPI, por meio de mandados de segurança,

¹¹ Wellington Magalhães (MDB); Arnaldo Godoy (PT); Áurea Carolina (PSOL); Autair Gomes (PSC); Bin da Ambulância (AVANTE); Carlos Henrique (REPUBLICANOS); Cida Falabella (PSOL); Edmar Branco (PCdoB); Elvis Côrtes (AVANTE); Gabriel (MDB); Gilson Reis (PCdoB); Professor Juliano Lopes (AGIR360); Léo (UNIÃO BRASIL); Mateus Simões (NOVO); Pedrão do Depósito (PTC); Pedro Bueno (PTB); Pedro Patrus (PT); Reinaldo Gomes Preto Sacolão (MDB). (CMBH, 2017)

¹² Refere-se aos bens e propriedades que pertencem a uma administração local ou governo municipal. Esses ativos podem incluir uma variedade de propriedades e recursos, tais como imóveis, equipamentos, investimentos financeiros, infraestrutura e outros.

¹³ Em termos legais, a oitiva é o procedimento em que uma pessoa é ouvida, seja como testemunha, parte envolvida em um processo ou em qualquer outra capacidade relacionada a uma investigação judicial.

além de entrar com uma ação contra Eulália Alvarenga, integrante da Auditoria Cidadã da Dívida, ao longo do processo.

3.3 COLETA DE DADOS E ANÁLISE

Para compreender melhor o que ocorreu ao longo do evento estudado, foram escolhidos dois movimentos analíticos diferentes. O primeiro deles se refere à reconstituição do caso em si, por meio da criação de uma linha do tempo. Para isso, foram coletadas as notícias do site da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte que possuem a tag “CPI da PBH Ativos”, além de notícias de jornais coletadas na internet.

O segundo eixo escolhido consiste em uma análise documental, e ocorre a partir das atas das reuniões da CPI. A metodologia de análise documental é importante para esse trabalho, pois permite uma investigação aprofundada dos registros oficiais e escritos, oferecendo uma compreensão detalhada dos fenômenos em estudo.

A utilização de documentos de arquivos públicos, como as atas das reuniões da CPI, é relevante porque esses documentos são organizados e mantidos de maneira a garantir sua autenticidade e integridade. Eles fornecem uma visão oficial e estruturada dos eventos e decisões, abrindo possibilidades para a identificação de padrões, relações de poder, interesses e motivações que podem não ser evidentes em outras formas de dados. Além disso, a análise documental oferece a vantagem de acessar informações históricas e contextuais que são cruciais para a compreensão completa do objeto de estudo, contribuindo para a validade e credibilidade da pesquisa.

Para que isso fosse realizado, foram coletadas as atas no Portal da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte (<https://www.cmbh.mg.gov.br>), no menu “Atividade Legislativa” -> “Comissões” -> Temporárias ->. Por meio da palavra-chave CPI foram encontradas as informações necessárias¹⁴.

14

<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/temporarias/cpi/2c907f765b8e8f38015bd52f51802cc7#inicioResultados>

Em seguida, foi realizada uma leitura exploratória do site da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos, disponível no portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), com o objetivo de compreender melhor o conteúdo e a estrutura das informações apresentadas. Durante essa análise, foi possível identificar que o site oferece uma visão abrangente sobre as atividades e deliberações da CPI, organizadas de forma a facilitar o acesso e a navegação por parte dos usuários. Entre as informações mais relevantes destacam-se a composição da comissão, listando os membros efetivos e suplentes, e o histórico de reuniões, onde são registrados os principais tópicos discutidos e as deliberações tomadas. Adicionalmente, o site disponibiliza material técnico relacionado às investigações conduzidas pela CPI, promovendo transparência e acesso à informação para a população.

Por fim, foram selecionadas as atas das reuniões e oitivas que possuem participação dos membros da Auditoria Cidadã da Dívida em específico para serem analisadas. Com base na leitura das atas, foram elaborados dois eixos de trabalho diferentes:

- a) Análise das atas e a participação: nesse primeiro eixo, grifei as atas em duas cores diferentes, sendo que todas as falas em amarelo se referem à participação cobrando transparência e todas as falas em azul se referem à identificação de problemas relacionados ao processo em si da investigação da PBH Ativos S.A. por meio da participação. Em verde, estará grifado o conteúdo técnico abordado.
- b) Análise das atas e desqualificação da participação: todas as falas desqualificando a participação foram grifadas em laranja. (ANEXO XX)

Com base no arcabouço teórico elaborado ao longo deste trabalho, a reconstituição do processo da CPI e a análise das atas, serão investigadas a forma da participação da Auditoria Cidadã da Dívida no caso da CPI.

3.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A primeira limitação a ser considerada é a possibilidade de viés na análise documental. As atas das sessões da Câmara dos Vereadores são documentos redigidos pelo relator eleito na câmara, que registra os eventos com base em suas próprias percepções e interpretações. Portanto, é importante reconhecer que esses registros podem refletir um ponto de vista particular do relator, o que pode resultar em uma representação enviesada dos eventos ocorridos durante a sessão. Esta limitação é inerente à natureza das atas e não pode ser eliminada, mas apenas atenuada por meio de uma análise crítica e cuidadosa.

Outra limitação significativa é a dificuldade de acesso às atas da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte. O site da câmara, que é a fonte primária para a obtenção desses documentos, foi identificado como um recurso problemático para pesquisa. A complexidade do site, a falta de organização e a inadequada indexação das atas tornaram a localização e a recuperação desses documentos uma tarefa desafiadora.

Em face dessas limitações, é importante que seja adotada uma abordagem crítica e transparente ao conduzir a análise documental das atas da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte sobre a CPI. A noção dessas limitações permite uma interpretação mais cuidadosa e precisa dos resultados da pesquisa, além de destacar a necessidade de cautela ao generalizar conclusões com base em um conjunto de dados que pode ser parcial e enviesado.

Apesar dessas limitações, a análise documental das atas ainda pode fornecer informações valiosas para a pesquisa em questão, desde que essas limitações sejam levadas em consideração e gerenciadas de forma adequada.

4. RESULTADOS E ANÁLISE

Os resultados serão apresentados da seguinte maneira: primeiramente será feita a reconstituição dos fatos com o objetivo de desenvolver uma linha de tempo capaz de mostrar os acontecimentos relacionados com a CPI da PBH Ativos. Em seguida ocorrerá uma análise da participação da Auditoria Cidadã nas oitivas, por meio da codificação das atas das reuniões.

O próximo passo será uma análise aproximando nosso material empírico com os aspectos teóricos discutidos na primeira parte deste trabalho. Esse estudo estará organizado da seguinte maneira: primeiro serão destacados os aspectos de obstrução das investigações, considerando as tensões entre a política, a transparência e a participação. Em seguida ocorrerá uma discussão sobre como o princípio da transparência pode ter sido desrespeitado frente ao encerramento da CPI sem material conclusivo. Em terceiro lugar, será discutido como a participação da sociedade civil é relevante para garantir a transparência das contas públicas, demonstrando assim a relação clara entre participação e Accountability. Por fim, haverá uma discussão acerca da participação qualificada/técnica, que garante não apenas a publicidade de informações públicas, mas também a transparência desses dados de forma compreensível para a esfera pública.

4.1 RECONSTITUIÇÃO DOS FATOS

A PBH Ativos, ao longo dos anos, começou a levantar suspeitas de ilegalidade, sendo que no começo de 2017 já haviam vários processos contra ela. O requerimento 163/2017, assinado em 04 de maio do mesmo ano, lista todos esses processos, e solicita a abertura da CPI DA PBH Ativos S.A. É possível conferir esse requerimento e todos os processos nos anexos, sendo que entre eles se inclui um estudo técnico realizado pela Auditoria Cidadã da Dívida, associação da sociedade civil foco deste trabalho; além de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado por Eulália Alvarenga (liderança mineira da Auditoria Cidadã da Dívida).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A. iniciou suas atividades em 19 de maio de 2017, com o propósito explícito de investigar alegações de irregularidades na gestão dos ativos financeiros da cidade de Belo Horizonte. Em 29 de maio, durante a terceira reunião da comissão, foi ratificado o Plano de Trabalho e estabelecido um cronograma detalhado para a condução das investigações. Este plano incluiu a realização de 11 oitivas, que proporcionaram um fórum para o testemunho de funcionários da empresa, figuras políticas, especialistas em finanças públicas e representantes da sociedade civil. A metodologia adotada pela CPI, que compreendeu um total de 38 reuniões, foi meticulosamente documentada e está disponível de forma pública no site da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

A investigação culminou no dia 13 de novembro de 2017, quando a comissão realizou sua última reunião. Apesar de a CPI ter sido encerrada sem a apreciação formal dos relatórios finais, os vereadores envolvidos na comissão enfatizaram que os resultados obtidos fornecem um substrato significativo para futuras ações de fiscalização. O relatório do vereador Irlan Melo, relator da comissão, concluiu pela ausência de irregularidades nas operações da PBH Ativos S.A., contrastando com as alegações apresentadas em documentos submetidos por movimentos sociais. Diversos vereadores, como Gilson Reis (PCdoB), também discordaram das atas, alegando que ocorreram sim ilegalidades, e que essas foram comprovadas graças aos documentos publicizados ao longo da CPI (CMBH, 2017). Essa divergência de perspectivas destaca a complexidade e a controvérsia inerentes à avaliação das práticas de governança em entidades estatais.

FIGURA 2 - Print de reportagem publicada no jornal da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte.

PBH Ativos S.A.

CPI encerra trabalhos com divergência sobre a legalidade da empresa

Relatório final não chegou a ser votado. Trabalhos da comissão poderão subsidiar análises de órgãos de fiscalização e controle



Segunda-Feira, 13 Novembro, 2017 - 22:00



Fonte: Jornal Câmara dos vereadores; Acesso em 20/11/2023.¹⁵

Além disso, um relatório temático sobre a emissão de debêntures¹⁶ foi apresentado pelo vereador Pedro Patrus, que caracterizou a PBH Ativos S.A. como uma empresa estatal dependente, submetida, portanto, às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O relatório de Patrus alertou para os riscos fiscais

¹⁵

<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/11/cpi-encerra-trabalhos-com-diverg%C3%Aancia-sobre-legalidade-da-empresa> (Acesso em 20/11/2023)

¹⁶ As debêntures são títulos de dívida emitidos por empresas como uma forma de captação de recursos. Ao investir em debêntures, os investidores emprestam dinheiro à empresa emissora em troca do recebimento de juros e do retorno do capital investido no vencimento do título.

potenciais associados à gestão das debêntures pela PBH Ativos S.A., enfatizando que, em cenários de má administração, o município poderia ser compelido a intervir em apoio à empresa e seus credores, uma situação que poderia afetar adversamente as finanças públicas municipais. Este aspecto do relatório chama atenção para a necessidade de uma gestão fiscal prudente e transparente, visando a sustentabilidade financeira a longo prazo do município.

O parlamentar conclui que a operação de emissão de debêntures gera riscos para a Prefeitura e que na hipótese de má gestão da sociedade anônima, que venha a afetar o patrimônio da estatal, o município será fatalmente chamado a socorrer a empresa e seus credores. Notícias CMBH, 2017

Outro aspecto interessante a ser frisado nessa reconstituição do caso são as tentativas de obstrução da CPI por parte do ex-prefeito de Belo Horizonte Márcio Lacerda (PSD). Ele recorreu ao poder judiciário com um mandado de segurança,¹⁷ uma ferramenta legal, que visa proteger direitos líquidos e certos não cobertos por habeas corpus ou habeas data. O mandado de segurança é um procedimento rápido e eficaz para contestar atos considerados ilegais ou abusivos por autoridades públicas. No caso da CPI, Lacerda argumentou que a comissão estava conduzindo suas atividades de maneira prejudicial aos seus direitos, possivelmente alegando falta de justa causa ou desvio de poder por parte dos vereadores que instauraram a CPI.

O mandado impetrado pelo ex-prefeito foi protocolado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no dia 18 de Julho, citando dois vereadores em específico: Pedro Patrus e Gilson Reis, que foram intimados a depor e prepararam suas defesas. A principal argumentação dos vereadores na reportagem era a de que eles estavam cumprindo a função legislativa prevista em lei sobre fiscalização. Entretanto, no dia 27 de Julho, 9 dias após o mandado do ex-prefeito, o TJMG suspendeu a CPI.

O processo e a suspensão da CPI foram consequências imediatas do mandado de segurança. A justiça, ao analisar o pedido, concedeu uma liminar que interrompeu os trabalhos da comissão. Essa decisão provisória é baseada na avaliação preliminar dos argumentos apresentados pelo impetrante, que, no entendimento do juiz, podem ter fundamento suficiente para justificar uma

¹⁷ <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/ex-prefeito-marcio-lacerda-tenta-suspender-cpi-da-pbh-ativos-na-camara.ghtml> (Acesso em 20/11/2023)

paralisação temporária enquanto se analisa o caso mais a fundo. A suspensão serve para evitar possíveis danos irreparáveis ao impetrante enquanto a questão não é resolvida definitivamente.

Após a suspensão, a CPI só poderia retomar suas atividades com uma nova decisão judicial, que revogasse a liminar anterior. Isso ocorreu quando o tribunal competente avaliou o mérito do mandado de segurança e decidiu que a CPI deveria continuar rejeitando os argumentos de Lacerda. A decisão de retomada é um reconhecimento de que, após uma análise mais detalhada, os direitos alegados por Lacerda, no mandado de segurança, não eram suficientes para manter a suspensão da CPI, ou que o interesse público na continuação das investigações prevalecia sobre os argumentos individuais do ex-prefeito.

Por fim, é importante destacar outro ato cometido pelo ex-prefeito, pois de acordo com o Sindicato dos Advogados de Minas Gerais (SINAD), Márcio Lacerda, frente aos desenvolvimentos da CPI, abriu uma ação de indenização por danos morais contra a economista Eulália Alvarenga, figura proeminente na Auditoria Cidadã e na fiscalização das finanças públicas. Este comportamento também pode ser interpretado como uma tentativa de obstruir o processo democrático e a fiscalização pública.

Eulália Alvarenga realiza trabalho voluntário e técnico junto à Auditoria Cidadã da Dívida, e têm sido uma voz ativa nos movimentos sociais, contribuindo significativamente para a transparência e o entendimento público das práticas de financeirização das políticas públicas. Ela elaborou um relatório para a CPI e participou de uma das oitivas, também analisada neste trabalho. Para o Sindicato dos Advogados de Minas Gerais (SINAD, 2017), a ação legal contra Eulália foi vista como um ataque direto aos esforços individuais e coletivos para investigar e questionar as operações financeiras da PBH Ativos S.A., especialmente, no que se refere à emissão de debêntures e à venda de ativos municipais em PPPs. Vale reforçar que não foram encontradas reportagens com mais detalhes sobre o processo, além de uma notícia no veículo “Brasil de Fato”, postagem no próprio Facebook do Márcio Lacerda e a nota do SINAD.

FIGURA 3 - Print de nota de apoio publicada no site oficial do SINAD (Sindicato dos Advogados de Minas Gerais



Fonte: SINAD (Sindicato dos Advogados de Minas Gerais). Acesso em 20/11/2023¹⁸

Com base nos eventos e desenvolvimentos detalhados anteriormente, torna-se evidente a complexidade e a profundidade das questões envolvendo a PBH Ativos S.A. e as ações subsequentes do ex-prefeito Márcio Lacerda. Para facilitar a compreensão e a análise desses eventos interconectados, uma linha do tempo construída graficamente foi construída. Este recurso visual servirá como uma ferramenta conclusiva para a reconstituição dos fatos, permitindo uma visão consolidada das sequências de ações e reações que marcaram o período de investigação da CPI e os desdobramentos legais relacionados.

A linha do tempo sintetiza as informações coletadas e proporciona um meio intuitivo de rastrear a cronologia dos eventos, desde o início das operações da PBH Ativos S.A. até as ações judiciais movidas por Lacerda contra Alvarenga e a CPI.

FIGURA 4 – LINHA DO TEMPO – CPI DA PBH

¹⁸ <http://sinad.org.br/plus/modulos/noticias/ler.php?cdnoticia=22> (Acesso em 20/11/2023)

LINHA DO TEMPO - CPI DA PBH ATIVOS S.A.



Fonte: a autora, 2024

A reconstituição dos eventos que circundam a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A. em Belo Horizonte revela mais do que a complexidade dos processos financeiros e administrativos de uma empresa estatal; ela ilumina, de forma crítica, a essência da participação social na governança democrática e as dificuldades enfrentadas nas ações de transparência.

4.2 CONTEÚDO DAS ATAS

A análise das atas da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A. oferece uma perspectiva multifacetada sobre o processo público de análise das operações financeiras da empresa. A CPI, que foi instaurada para investigar alegações de irregularidades na gestão dos ativos financeiros da cidade de Belo Horizonte, proporcionou um palco para a participação e o testemunho de figuras chave da sociedade civil.

Nesse sentido, é crucial reforçar a profunda relação entre accountability e participação, uma conexão que enriquece o processo democrático abordado acima.

Como destacado no tópico 2.3 (A relação entre Accountability e Participação), alguns pilares são essenciais para qualificar a democracia, e a transparência é elemento significativo. Quando informações sobre a administração pública são expostas ao conhecimento da sociedade, e quando a sociedade civil não só tem acesso a esses dados, mas também possui a oportunidade de participar ativamente e compreender os contextos por trás das decisões, ocorre um amadurecimento democrático essencial. Esse amadurecimento, por sua vez, consolida direitos fundamentais dos cidadãos, estabelecendo um espaço legítimo para o monitoramento e controle público sobre o Estado. A participação em uma CPI que investiga uma empresa pública, como a PBH Ativos S.A., assume, assim, uma importância ainda maior, fornecendo legitimidade ao processo com a pretensão de engajamento público.

Além disso, os benefícios da participação ativa na CPI são amplos e profundos. A inclusão da sociedade civil fornece um canal direto para que os cidadãos expressem preocupações e façam questionamentos sobre a gestão pública, tornando-se coautores de um processo mais democrático. É imperativa a participação para que possamos viver em um sistema realmente democrático: “Art.1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, (...)” (BRASIL, 1988). O próprio texto constitucional, portanto, reforça então a necessidade da participação em processos de tomada de decisões.

Serão então analisadas as falas de Eulália Alvarenga e Maria Lucia Fattorelli, ambas representantes da Auditoria Cidadã da Dívida, sendo Eulália representante do núcleo mineiro e Fattorelli coordenadora nacional da Associação. A análise das falas durante as oitavas, organizadas por cores (ANEXO 1), revela a complexidade das discussões travadas no âmbito da CPI.

- a) As marcações em verde nas atas indicam o conteúdo técnico apresentado pelas convidadas, tais como: “como funcionam as debêntures”; “como o sistema de empresa pública similar ao da PBH Ativos S.A. foi prejudicial em outros lugares”; entre outros tópicos;
- b) As passagens destacadas em amarelo ressaltam a importância da transparência nas atividades da PBH Ativos. As falas associadas a essa cor enfatizam a necessidade de clareza e abertura na divulgação de informações,

um princípio fundamental para a accountability e para a confiança pública nas instituições financeiras estatais;

- c) As anotações em azul apontam para os problemas identificados na gestão da PBH Ativos, incluindo preocupações específicas sobre a emissão de debêntures e possíveis violações da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) As marcações em laranja revelam momentos em que os vereadores podem ter tentado desqualificar as oitivas ou utilizado a retórica repetitiva como estratégia discursiva. Tais táticas podem ser interpretadas como tentativas de minar a credibilidade das informações apresentadas ou de desviar o foco das questões mais prementes;
- e) As intervenções marcadas em rosa indicam a concordância das falas pelas partes envolvidas, sugerindo momentos de consenso ou reconhecimento da validade dos argumentos apresentados;
- f) Por fim, também existem algumas falas marcadas em roxo. Essas não foram pensadas na criação inicial dos códigos, mas foram consideradas relevantes, pois demonstram algumas falas dos vereadores sobre possíveis pressões políticas na CPI.

O conteúdo na íntegra está disponibilizado no anexo deste trabalho. Entretanto, um panorama geral sobre as falas e trechos importantes para a análise serão apresentados nesse momento. Vale lembrar também que existem trechos não grifados, pois eles não se encaixam em nenhum dos códigos.

Durante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A., as contribuições de Eulália Alvarenga foram significativamente concentradas na problemática das debêntures e na conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao analisar a ata da quinta reunião, que ocorreu no dia 12/06/2017 e contou com a oitiva de Eulália, foi possível observar 73 linhas das atas dedicadas a este tópico. As falas de Eulália destacaram-se por abordar as complexidades e os riscos fiscais inerentes à emissão de debêntures pela PBH Ativos, uma prática que, segundo as análises apresentadas, poderia comprometer as finanças do município e violar princípios de responsabilidade fiscal. Um exemplo associado a esse código pode ser encontrado abaixo:

Informou que a primeira escritura de debêntures subordinada tentou burlar o sigilo fiscal previsto pelo CTN, apesar de os créditos cedidos serem criptografados, reconhecendo, assim, a ilegalidade da operação. Declarou

que o sigilo da informação não pode ser repassado a particular sem que o administrado saiba sobre os riscos que corre, tendo em vista que o particular não tem compromisso com esses documentos. Apontou que o Município será responsável por quaisquer danos causados à PBH Ativos S.A., ao Banco BTG Pactual e aos debenturistas. Chamou atenção para o fato de a emissão de debêntures não estar sujeita a qualquer controle ou registro na Comissão de Valores Mobiliários - CVM - e/ou na Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - Anbima.” - Eulália Alvarenga para a CPI da PBH Ativos S.A.

Eulália também dedicou uma parcela substancial de suas intervenções (52 linhas das atas) ao conteúdo técnico, demonstrando a base analítica por trás das denúncias apresentadas. A transparência foi outro pilar fundamental em sua exposição, com 49 linhas enfatizando a necessidade de clareza nas operações da PBH Ativos, um aspecto crucial para a legitimidade e eficácia da gestão pública.

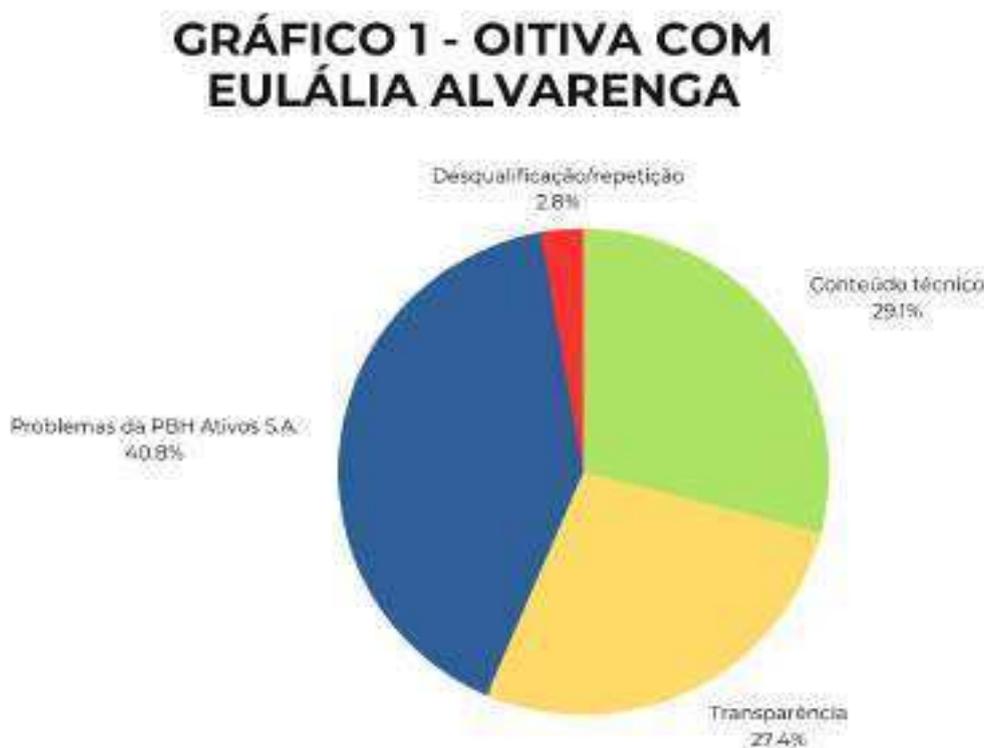
Vale ressaltar que existe uma interseção nas falas de Eulália entre as discussões sobre problemas específicos da PBH Ativos e a transparência nas operações financeiras da empresa, e isso é um reflexo da profunda relação entre estas duas áreas. Frequentemente, as preocupações levantadas por Eulália Alvarenga sobre a emissão de debêntures e a aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) convergiam para a questão da transparência. Isso ocorre porque a falta de clareza e abertura nas práticas financeiras não apenas constitui um problema em si, mas também agrava os riscos de não conformidade com a LRF. A transparência é, portanto, um elemento central na avaliação da legalidade e da prudência fiscal, e sua deficiência pode ser tanto uma causa quanto um sintoma de problemas mais profundos na gestão dos ativos públicos. As falas de Alvarenga ressaltam que a transparência não é apenas um valor democrático essencial, mas também uma ferramenta prática para a investigação e a prevenção de práticas fiscais irresponsáveis. A fala abaixo aponta uma falha grave na publicidade de dados importantes da empresa pública.

No entanto, disse que, analisando os documentos, comprova-se que a empresa utiliza a estrutura da Secretaria Municipal de Finanças. Lamentou a ausência de dados para aprofundar essa análise, apesar da obrigatoriedade da ampla divulgação dos atos dessa empresa. Informou que a ata de constituição de PBH Ativos S.A. foi publicada quase 7 meses após a realização da assembleia, sendo publicada no jornal Minas Gerais e não no Diário Oficial.” - Eulália Alvarenga para a CPI da PBH Ativos S.A.

Notavelmente, apenas 5 linhas foram destinadas a críticas/repetições, o que sugere que os vereadores presentes na CPI mostraram-se receptivos e engajados com as informações fornecidas por Eulália. No gráfico a seguir é possível

compreender de forma consolidada o conteúdo das falas de Eulália ao longo de sua oitiva na CPI:

GRÁFICO 1 – Oitiva com Eulália Alvarenga



Fonte: a autora

Já durante a sexta reunião da CPI, Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, apresentou um discurso que se destacou pela sua natureza esclarecedora sobre a PBH Ativos S.A. Com 38 linhas dedicadas a discutir os problemas associados à PBH Ativos, como a emissão de debêntures e as potenciais violações à Lei de Responsabilidade Fiscal, Fattorelli trouxe à tona questões críticas sobre a gestão dos ativos da cidade. A sua contribuição técnica, evidenciada em 31 linhas de exposição, foi fundamental para fornecer aos vereadores e ao público uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos financeiros em jogo e das implicações legais e fiscais que estes representam para a administração pública municipal. A fala abaixo representa a mistura entre conteúdo técnico e abordagem da problemática discutida na CPI:

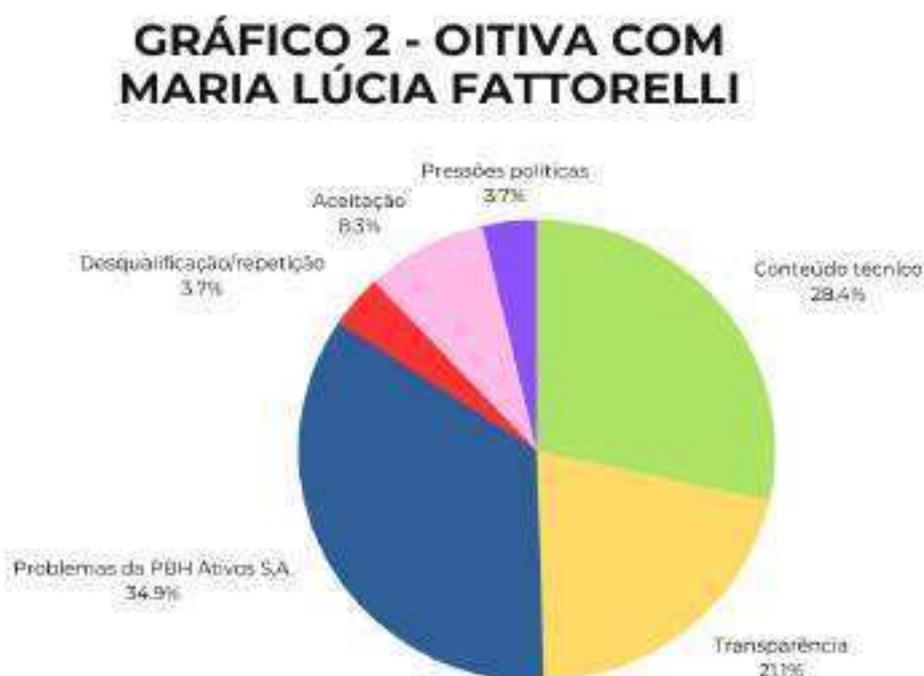
“Indicou que, em tal contexto, são emitidos dois tipos de debêntures: a debênture sênior, que paga juros exorbitantes e só pode ser comprada por

investidores "extremamente privilegiados", e a debênture subordinada, que serve para documentar a garantia pública corrigida monetariamente. (...) Afirmou que essa situação é insustentável. Alegou que o TCU já se manifestou pela ilegalidade desse tipo de esquema. Esclareceu que o que realmente existe é a comercialização de papéis financeiros (debêntures) que possuem a garantia do ente federado (União, Estado ou Município), o que fere a LRF". - Maria Lúcia Fattorelli para a CPI da PBH Ativos S.A.

Além disso, com 26 linhas dedicadas à transparência da informação, Fattorelli reforçou a importância da clareza e do acesso público aos dados financeiros da empresa. Este aspecto é crucial para garantir que os cidadãos e os órgãos de controle possam acompanhar e avaliar a adequação das práticas financeiras da PBH Ativos com as exigências legais e com os princípios de uma gestão responsável. A fala de Fattorelli foi recebida com uma postura de aprendizado e aceitação por parte dos vereadores, como demonstram as 9 linhas coloridas de rosa, indicando uma receptividade positiva e um possível interesse em entender e potencialmente endereçar os problemas apresentados.

As poucas linhas coloridas de laranja e roxo, somando 4 linhas cada, sugerem que houve mínima resistência ou crítica dos vereadores durante a oitiva de Fattorelli, o que pode ser interpretado como um reconhecimento da seriedade e da relevância das informações apresentadas por ela.

GRÁFICO 2- Oitiva com Maria Lúcia Fattorelli



Fonte: a autora

A menção de "pressões políticas" feita pelos vereadores durante as oitivas da CPI da PBH Ativos S.A. reflete a atmosfera carregada em que essas investigações ocorrem, frequentemente permeadas por interesses conflitantes e manobras estratégicas. Embora as atas das reuniões futuras possam revelar um aumento na intensidade dessas pressões, especialmente em resposta às tentativas de obstrução por parte do ex-prefeito Márcio Lacerda, tais desenvolvimentos não são o foco deste estudo, afinal, o objeto de estudo deste trabalho são as atas específicas que contaram com a participação da associação "Auditoria Cidadã da Dívida", representada por Eulália e Maria Lúcia. Mesmo que o recorte metodológico seja esse, foi considerado importante trazer o registro para o trabalho:

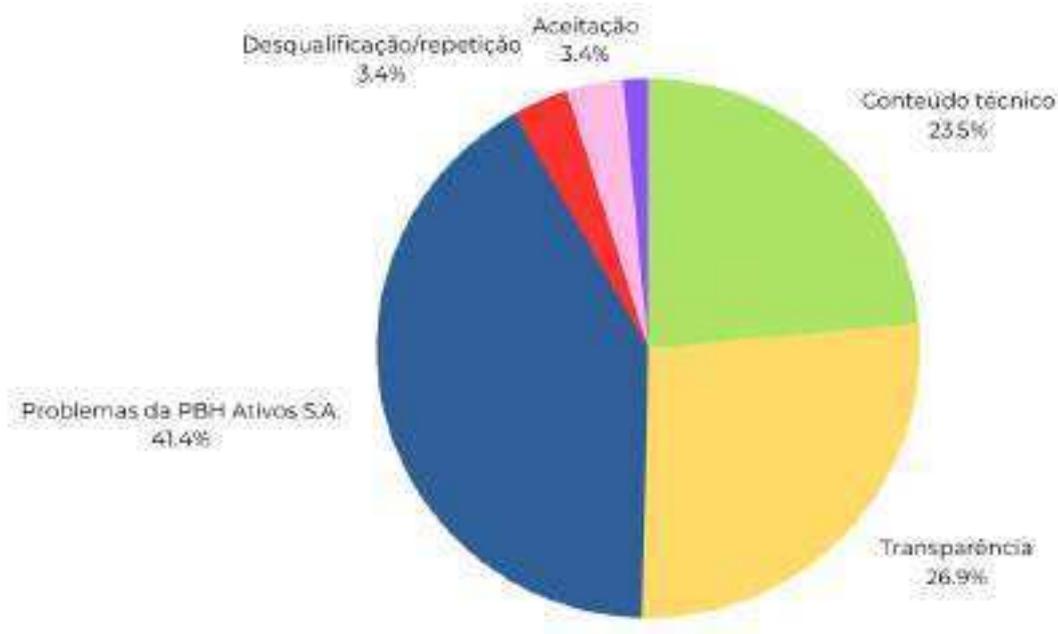
"Afirmou que quaisquer tentativas do ex-prefeito em pressionar os membros desta Casa, em razão de se ter instaurado esta CPI, de nada adiantarão" - Pedro Patrus para a CPI da PBH Ativos S.A.

Por fim, o gráfico a seguir oferece um panorama geral das contribuições de Eulália Alvarenga e Maria Lucia Fattorelli durante as oitivas da CPI da PBH Ativos S.A. Através de uma análise quantitativa das falas, codificadas por cores conforme os temas abordados, é possível concluir que o objetivo das falas de ambas revela um vasto diálogo técnico, preocupações com a transparência e a legalidade fiscal, e a dinâmica política subjacente à CPI da PBH Ativos S.A.

As contribuições de Alvarenga, com ênfase nos problemas relacionados às debêntures e à Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com sua dedicação à transparência, refletem uma abordagem pragmática e orientada para a reforma. Por outro lado, Fattorelli proporcionou uma perspectiva mais ampla do cenário, enriquecendo o entendimento dos vereadores sobre as operações e desafios enfrentados pela PBH Ativos S.A. Dessa forma, a participação da Auditoria Cidadã da Dívida (representada pelas duas participantes da oitiva) cumpre papel fundamental ao trazer uma perspectiva diferente para os debates da casa.

GRÁFICO 3 – Total das duas Oitivas

GRÁFICO 3 - TOTAL DAS DUAS OITIVAS



Fonte: a autora

A ausência de críticas significativas nas falas sugere que os vereadores estavam engajados e receptivos às informações apresentadas, um indicativo da seriedade com que a comissão tratou as questões levantadas.

Nesse contexto, destacamos a importância da participação social e da fiscalização pública no funcionamento da democracia contemporânea. A não votação do relatório final da CPI e as tentativas de obstrução por parte do ex-prefeito Márcio Lacerda apontam para desafios persistentes na governança municipal, mas também reforçam o papel vital que a vigilância cidadã e a responsabilidade institucional desempenham na salvaguarda da integridade dos processos democráticos e na promoção da justiça fiscal.

4.3 ANÁLISE E APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

São quatro análises possíveis do caso estudado. a) os aspectos de obstrução das investigações, são analisados considerando as tensões entre a política, a transparência e a participação; b) o princípio da transparência, que pode ter sido desrespeitado frente ao arquivamento da CPI; c) a participação da sociedade civil é relevante para garantir a transparência das contas públicas, demonstrando assim a relação clara entre participação e accountability; d) a participação qualificada/técnica garante não apenas a publicidade de informações públicas, mas também a transparência desses dados de forma compreensível para a esfera pública.

a) obstrução das investigações, considerando as tensões entre a política, a transparência e a participação

Retornando à reconstituição de fatos realizada no trabalho, pode-se observar tentativas de obstrução da CPI da PBH Ativos pelo ex-prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda (PSD), quando ele 1- se utiliza de um recurso ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), com um mandado de segurança que resultou na suspensão temporária da CPI; e 2- move uma ação de indenização por danos morais movida contra Eulália Alvarenga, economista e voluntária da Auditoria Cidadã da Dívida, que participou ativamente das oitivas. Essas atitudes interromperam o curso das investigações, deslegitimaram a atuação de atores fundamentais na fiscalização pública e simbolizaram um retrocesso no processo de democratização. Ademais, é possível evidenciar tensões significativas entre práticas administrativas e os ideais democráticos de transparência e participação

Na seção “2.1- Democracia para além do voto”, foi discutido que as instituições participativas desempenham um papel crucial na ampliação do espaço democrático e no fortalecimento da governança pública, garantindo que a participação cidadã vá além do momento eleitoral (Pires, 2011). No caso da CPI, a inclusão da Auditoria Cidadã da Dívida deveria ser reconhecida como uma manifestação concreta da democracia participativa. No entanto, as tentativas de desqualificar essa participação, como a ação judicial contra Eulália, refletem práticas que não apenas enfraquecem o controle público, mas também desestimulam a sociedade civil organizada. Essas barreiras mostram a necessidade de superar modelos restritos de democracia representativa.

A accountability, enquanto princípio democrático fundamental, é a base da obrigação de governantes de prestar contas à sociedade. Vale lembrar que a accountability social e vertical conecta representantes e representados, legitimando as ações do Estado por meio da transparência e do controle público (Lavalle, 2011). A não conclusão da CPI e a suspensão temporária de suas atividades por meio do mandado de segurança comprometem esse princípio, ao privar a população de informações essenciais sobre a administração pública.

Ademais, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) reafirma que a transparência ativa e passiva são instrumentos indispensáveis para garantir a participação cidadã e o fortalecimento democrático. A legislação estabelece que o acesso à informação é um direito fundamental, conforme detalhado em seu Art. 3º, que determina:

(...) Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Esses princípios reforçam a obrigação do poder público de tornar suas ações e decisões acessíveis à população, promovendo uma cultura de abertura e responsabilização. Quando a transparência é respeitada, a sociedade civil tem a oportunidade de acompanhar, questionar e influenciar a gestão pública, assegurando que os interesses coletivos sejam priorizados.

Ignorar essas premissas, como ocorreu na CPI da PBH Ativos, enfraquece não apenas a governança pública, mas também os fundamentos da democracia. A suspensão temporária das investigações, a não divulgação de um relatório conclusivo e a tentativa de desqualificar atores da sociedade civil, como Eulália Alvarenga, contrastam diretamente com o objetivo da Lei de Acesso à Informação, que visa fortalecer o controle social e a transparência.

As tentativas de criminalizar a participação cidadã, exemplificadas pela ação judicial contra Eulália Alvarenga, ilustram como a deslegitimação de movimentos sociais pode silenciar vozes essenciais para a fiscalização pública. A participação direta da sociedade em instituições públicas, como as CPIs, é fundamental para a vitalidade democrática, permitindo que a população atue de forma ativa na governança (Pires, 2011). Essa perspectiva é corroborada por Avritzer (2008), que aponta as instituições participativas como respostas às limitações da democracia representativa, buscando incluir demandas da sociedade de maneira mais equitativa e transparente.

Como citado na seção "PARTICIPAÇÃO: TRAÇANDO FUNDAMENTOS TEÓRICOS", são citados Cohen e Arato (1992), que destacam a importância da sociedade civil como espaço autônomo e essencial para a legitimação de normas sociais e políticas, funcionando como contrapeso ao poder do Estado. Quando movimentos sociais são marginalizados e silenciados, as estruturas democráticas sofrem abalos, comprometendo a participação efetiva e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Ainda nesse contexto, Pateman (1992) reforça que a democracia plena depende de espaços deliberativos que permitam a participação cidadã, indo além do sufrágio, para consolidar a justiça social e a inclusão.

A obstrução da CPI da PBH Ativos, portanto, expõe tensões entre o poder político e os ideais democráticos de transparência e participação. Ao comprometer a accountability, enfraquecer a inclusão de movimentos sociais e silenciar a sociedade civil, essas práticas representam não apenas retrocessos para a governança pública, mas também um distanciamento da essência democrática.

b) o princípio da transparência, que pode ter sido desrespeitado frente ao arquivamento da CPI

O arquivamento da CPI da PBH Ativos sem um relatório conclusivo ou resolução efetiva representa uma possível violação ao princípio fundamental da transparência, comprometendo o dever de prestação de contas à sociedade. Esse desfecho frustra as expectativas de accountability, ao não oferecer respostas sobre possíveis irregularidades ou crimes relacionados à gestão financeira da empresa pública. A ausência de um desfecho claro perante a esfera pública subverte os

pilares democráticos de autodeterminação e igualdade política, que exigem transparência nas contas públicas e participação efetiva da sociedade civil nos processos de fiscalização.

Conforme destacado no capítulo teórico, a accountability é um componente indispensável de uma democracia funcional. Enfatiza-se que a accountability social e vertical conecta os governantes à sociedade, tornando-os responsáveis por suas ações (Lavalle, 2011). No entanto, ao encerrar a CPI sem esclarecer as denúncias e suspeitas levantadas, a Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte falhou em cumprir esse princípio, ignorando seu papel de responder de maneira eficaz e atenta às demandas dos cidadãos. Tal postura contraria o que Sousa Santos e Avritzer (2008) definem como uma democracia responsiva, ou seja, a capacidade das instituições de se adaptarem e atenderem às necessidades sociais.

A evolução da accountability no Brasil reflete um amadurecimento democrático, conforme discutido no capítulo teórico, onde a transparência e a publicidade se consolidam como pilares fundamentais, previstos constitucionalmente e reforçados por diversas leis (vide tabela na página 25). A ausência de respostas da CPI desrespeita esses princípios, criando uma lacuna entre as expectativas da sociedade e as ações do poder público. Ao arquivar o relatório, a Câmara não apenas negligenciou o dever de transparência, mas também restringiu a possibilidade de controle social e reforçou a desconfiança nas instituições democráticas.

Como já citado, Sousa Santos e Avritzer destacam que um sistema democrático precisa ser inclusivo, participativo e responsivo. No entanto, a Câmara dos Vereadores falhou no critério da responsividade, pois não respondeu de maneira eficaz às denúncias levantadas durante a CPI.

A ausência de transparência ao final da CPI também compromete a publicidade das informações públicas, um elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa e participativa. A accountability não é apenas um mecanismo de responsabilização, mas um processo que fortalece a confiança pública nas instituições. Sem respostas claras sobre se houve ou não crimes ou irregularidades, a esfera pública foi negligenciada, e o direito da sociedade à informação foi desrespeitado.

Por fim, o arquivamento da CPI sem resolução enfraquece o papel das CPIs como instrumentos de fiscalização e controle público. Ao não apresentar resultados concretos, a Câmara deslegitima não apenas a CPI em questão, mas também o potencial de outros mecanismos participativos. Este caso reforça a necessidade de repensar o compromisso das instituições democráticas com a transparência e a responsividade, garantindo que práticas de governança pública estejam alinhadas às expectativas sociais e aos princípios democráticos.

c) a participação da sociedade civil é relevante para garantir a transparência das contas públicas, demonstrando assim a relação clara entre participação e accountability

A participação da sociedade civil é fundamental para garantir a transparência das contas públicas e fortalecer a accountability, elementos centrais para a consolidação de uma democracia legítima e inclusiva. Conforme Pateman (1992), a participação é um exercício de democracia que transcende o voto, envolvendo o engajamento direto dos cidadãos nas decisões políticas e na fiscalização do poder público. A esfera pública, nesse sentido, torna-se uma potência, pela sua capacidade de moldar e influenciar decisões políticas. Assim, a CPI deveria atuar como um mecanismo de inclusão da sociedade civil nos processos de deliberação, fiscalização e controle, refletindo os ideais de uma democracia participativa.

Os dados coletados reforçam o protagonismo de figuras como Maria Lúcia Fattorelli e Eulália Alvarenga na defesa da transparência ao longo da CPI. Na codificação realizada, observa-se que 21,1% das contribuições de Maria Lúcia e 27,4% das falas de Eulália abordaram diretamente a importância da transparência nas contas públicas. Além disso, ambas enfatizaram repetidamente que diversos dados da PBH Ativos S.A., a empresa pública investigada, não estavam disponíveis para consulta, dificultando a análise técnica e aprofundada dos atos de gestão. Essa ausência de dados compromete não apenas o trabalho da CPI, mas também a possibilidade de controle social e fiscalização por parte da sociedade civil.

Como destacado na seção "2.3 A relação entre Accountability e participação", a transparência e a publicidade são pilares fundamentais para a governança democrática, mas sua efetividade depende de uma participação social ativa e bem-informada. Nesse contexto, o caso da CPI expõe uma contradição: enquanto as

contribuições de Maria Lúcia e Eulália trouxeram à tona questões centrais sobre a opacidade dos dados da PBH Ativos, o desenho institucional da CPI limitou sua atuação a um caráter consultivo, sem conceder-lhes a possibilidade de influenciar diretamente as decisões e os desdobramentos do processo.

A ausência de transparência nos dados da PBH Ativos também evidenciou uma falha grave de accountability. Deve-se lembrar que o sistema democrático precisa ser inclusivo, participativo e responsivo (como já citado diversas vezes), entretanto, o arquivamento do relatório final da CPI, sem respostas claras sobre as denúncias e irregularidades levantadas, refletiu uma falta de responsividade das instituições. Ao negligenciar o acesso aos dados públicos e ao desconsiderar a ênfase da sociedade civil na importância da transparência, a CPI comprometeu seu papel fiscalizador e corroborou com o enfraquecimento da confiança pública nas instituições.

A narrativa da CPI da PBH Ativos demonstra que a transparência foi amplamente defendida pela sociedade civil, mas negligenciada pelas instituições responsáveis. A limitação do acesso aos dados públicos reforça a crítica de que a publicidade, embora prevista constitucionalmente como princípio, não foi devidamente respeitada no contexto da Comissão Parlamentar de Inquérito estudada. Esse descaso restringiu a atuação de Maria Lúcia Fatorelli e Eulália Alvarenga, e privou a população de informações essenciais para compreender e fiscalizar a gestão da empresa pública.

Por fim, os dados codificados mostram o protagonismo de Maria Lúcia e Eulália na defesa da transparência, mas também ilustram as limitações impostas ao papel da sociedade civil em contextos institucionais pouco responsivos. Como discutido na seção "2.3", a relação entre accountability e participação é indispensável para revitalizar a democracia e garantir que os processos de governança pública atendam aos interesses coletivos. Sem a garantia de acesso pleno às informações públicas e sem mecanismos que valorizem as contribuições técnicas e sociais, a transparência e a accountability permanecem como ideais comprometidos, distantes de uma implementação prática e efetiva.

d) a participação qualificada/técnica garante não apenas a publicidade de informações públicas, mas também a transparência desses dados de forma compreensível para a esfera pública.

A participação técnica qualificada pode ser um elemento essencial para transformar a publicidade de informações públicas em transparência efetiva e compreensível para a sociedade. Enquanto a publicização refere-se à disponibilização de dados e documentos ao público, a transparência vai além, exigindo que essas informações sejam apresentadas de forma clara, acessível e compreensível, permitindo que os cidadãos possam interpretá-las e utilizá-las de maneira significativa.

No contexto da CPI da PBH Ativos, essa distinção ficou evidente nas contribuições de Maria Lúcia Fattorelli e Eulália Alvarenga. Durante as oitivas, Maria Lúcia dedicou 28,4% de suas falas a abordar conteúdos técnicos e 34,9% a explicar e argumentar sobre as problemáticas da PBH Ativos, enquanto Eulália apresentou 29,1% de falas relacionadas a conteúdo técnico e 40% explicando as dificuldades relacionadas à gestão e operação da empresa pública. Esses números demonstram o protagonismo das duas especialistas na tentativa de tornar compreensíveis questões técnicas complexas, ressaltando como a participação qualificada pode atuar como ponte entre dados técnicos e o entendimento da esfera pública.

Esse esforço de tradução técnica é crucial para fortalecer a esfera pública. Embora parte dos dados da PBH Ativos tenha sido publicizada, Maria Lúcia e Eulália destacaram repetidamente que informações fundamentais estavam indisponíveis ou apresentadas de forma inacessível ao público geral. Suas intervenções não apenas traduziram essas informações em análises compreensíveis, mas também explicitaram lacunas graves na publicização, promovendo uma transparência mais efetiva e real.

A importância dessa participação qualificada está diretamente relacionada à necessidade de uma esfera pública deliberativa fortalecida, onde cidadãos têm acesso não apenas a dados, mas à sua interpretação e contextualização. As contribuições técnicas de Maria Lúcia e Eulália reforçam essa perspectiva, ao evidenciar que a transparência verdadeira exige mais do que dados brutos; ela depende de narrativas claras e acessíveis que possibilitem que os cidadãos compreendam e fiscalizem as ações governamentais de maneira fundamentada.

Contudo, a ausência de mecanismos institucionais mais robustos na CPI da PBH Ativos limitou o impacto das contribuições dessas especialistas. A publicização de dados sem clareza ou acessibilidade cria uma falsa aparência de transparência, comprometendo a accountability. Apesar das análises técnicas detalhadas e da argumentação sólida de Maria Lúcia e Eulália, o desenho institucional da CPI restringiu sua atuação a um caráter consultivo, sem poder decisório. Essa limitação reforça a crítica de que a publicização sem a devida legibilidade e tradução técnica é insuficiente para atender aos princípios democráticos de accountability e transparência.

Por fim, os dados mostram que 63,3% das falas de Maria Lúcia e 69,1% das falas de Eulália estavam diretamente relacionadas a explicações técnicas ou argumentações sobre as problemáticas da PBH Ativos. Esses percentuais reforçam o papel central da participação qualificada em processos de fiscalização pública e o impacto que uma atuação técnica pode ter no fortalecimento da esfera pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa investigou a eficácia da participação da Auditoria Cidadã da Dívida na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S.A., adotando uma abordagem metodológica bifronte que combinou duas estratégias complementares:

- a) a construção de uma linha do tempo detalhada a partir de noticiários e documentos oficiais, permitindo compreender o contexto e os eventos que circundaram a criação e o andamento da CPI;
- b) o exame minucioso das atas das sessões da CPI, com foco na participação dos membros da Auditoria Cidadã da Dívida, a fim de avaliar as dinâmicas discursivas e identificar barreiras ou oportunidades para a intervenção cidadã.

A reconstrução dos acontecimentos evidenciou que o progresso da CPI enfrentou entraves significativos devido a manobras judiciais articuladas pelo ex-prefeito Márcio Lacerda. Tais ações configuraram um ataque direto aos pilares constitucionais de *accountability* e transparência, elementos indispensáveis para uma gestão pública responsável. Essas tentativas de obstrução não apenas limitaram o alcance das investigações, mas também suscitaram questionamentos sobre a integridade do processo democrático e a capacidade das instituições de garantir uma supervisão adequada do uso dos recursos públicos.

No entanto, a análise das atas revelou nuances importantes. Embora o relator da CPI tenha ignorado os relatórios e pareceres técnicos apresentados por entidades da sociedade civil, como a Auditoria Cidadã da Dívida, as exposições realizadas durante as sessões ocorreram em um ambiente de respeito. Essa constatação contraria a hipótese inicial de que a participação cidadã seria sistematicamente cerceada durante os debates formais. Ainda assim, a pesquisa aponta que a verdadeira barreira para a efetividade da fiscalização não estava na possibilidade de intervenção discursiva, mas nas pressões políticas e nos mecanismos de poder que limitaram as investigações.

Além disso, o estudo identificou um paradoxo: enquanto a abertura para a participação pública nos debates pode ser interpretada como um avanço democrático, a negligência das contribuições técnicas das entidades civis expõe uma resistência institucional em adotar as sugestões provenientes de fora dos círculos políticos formais. Essa contradição demonstra que a simples permissão para

fala não é suficiente para garantir uma participação efetiva e influente, destacando a necessidade de avanços estruturais que assegurem a incorporação real das contribuições cidadãs nos processos de tomada de decisão.

A pesquisa concluiu que a vigilância cidadã desempenha um papel central na defesa da transparência governamental e na manutenção da integridade democrática. Apesar dos desafios impostos por forças políticas que buscam restringir a fiscalização pública, a intervenção da sociedade civil continua sendo essencial para exigir responsabilidade das autoridades e promover um sistema

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3. ed. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2015.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. São Paulo: Revista do CESOP, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública, Campinas**, v. 18, n. 2, nov. 2012, p. 383-398. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/110zAMDM_MDA_6f6af_/v18n2a6.pdf. Acesso em: 04 ago. 2024

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos*. São Paulo: Claroenigma, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

BRASIL. Lei Orgânica da Saúde, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 2020.

BRASIL DE FATO. Entidades lançam manifesto em apoio a economista que investiga PBH Ativos. Belo Horizonte, 26 set. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/09/26/entidades-lancam-manifesto-em-apoio-a-economista-que-investiga-pbh-ativos/>. Acesso em: 03 ago. 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 10.003, de 25 de novembro de 2010. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 25 nov. 2010.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

COÊLHO, BRUNA FERNANDES. O princípio da força normativa da constituição e a máxima efetividade das normas. **Conteúdo Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/24267/o-principio-da-forca-normativa-da-constituicao-e-a-maxima-efetividade-das-normas#:~:text=A%20for%C3%A7a%20normativa%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.%E2%80%9Cletra%20morta%20em%20papel%E2%80%9D>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COMISSÃO Parlamentar de Inquérito PBH Ativos. Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/temporarias/cpi/2c907f765b8e8f38015bd52f51802cc7>. Acesso em 11 nov. 2022.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), 1948.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. Auditoria Cidadã, 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GOMES, Júlio Godoy. Transparência e Controle Social: Ferramentas Disponíveis à Sociedade Brasileira. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/118>. Acesso em: 23 out. 2024.

JORNAL UFMG. CPI da PBH Ativos termina sem conclusão na Câmara. Belo Horizonte, 14 nov. 2017. Atualizada em: 8 jan. 2020. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/cpi-da-pbh-ativos-termina-sem-conclusao-na-camara>. Acesso em: 26 dez. 2024.

LAVALLE, Adrián Gurza. Articulando as diferenças: a igualdade na política. Lua Nova, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/JNVrV39NM7DskGzVfMCXTDL/?format=html&lang=pt#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LAVALLE, Adrián Gurza. Representação política e desigualdades: padrões, especificidades e mudanças. Lua Nova, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/#>. Acesso em: 14 ago. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. "Cidadania, classe social e status". Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. Disponível em: <http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3238/gilmar-mendes-curso-de-direito-constitucional.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

MGTV. Ex-prefeito Marcio Lacerda tenta suspender CPI da PBH Ativos, na Câmara. G1, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/ex-prefeito-marcio-lacerda-tenta-suspender-cpi-da-pbh-ativos-na-camara.ghtml>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MIGUEL, Luís Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. **Centro de Estudos Sociais**, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/LuisFelipeMiguel.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2024.

NAPOLITANO, Marcos. 1964: história do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

AGÊNCIA SENADO. **Orçamento é aprovado com dinheiro extra para programas sociais e infraestrutura**. Senado Federal, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/orcamento-e-aprovado-com-dinheiro-extra-para-programas-sociais-e-infraestrutura>. Acesso em: 10 ago. 2024

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ROLIM ENSSLIN, Sandra; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil.

SANTOS, B.S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

NOTA de apoio à economista Eulália Alvarenga. Sindicato dos Advogados de Minas Gerais, 2017. Disponível em:

<http://sinad.org.br/plus/modulos/noticias/ler.php?cdnoticia=22>. Acesso em 20 jan. 2025

VEREADORES em atuação. Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores>. Acesso em: 15 ago. 2023

ANEXOS



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

repassados para a empresa, que os utiliza como garantia para as Parcerias Público Privadas. O pedido é para que seja anulada a cláusula sexta do quarto termo aditivo do Convênio de Cooperação firmado entre o Município e a Copesa, por ausência de justificativa e transparência com o recurso público.

- Processo n. 5043491-04.2016.8.13.0024, proposta por Rodrigo Cayres Damasceno, em que se discute o leilão de imóveis doados pelo Município para a composição do capital social, sem a realização da devida avaliação, já que eles foram oferecidos muito abaixo do valor de mercado, a liminar foi deferida para a sua suspensão, já que além do preço defasado não houve a publicidade devida, conforme determina a Lei n. 8.666/1993.

- Processo n. 5094407-42.2016.8.13.0024, proposta por Gilson Luiz Reis, em que se discute a ausência de transparência da empresa, haja vista que a lei de criação, Lei n. 10.003/2010, determina o cumprimento desse princípio constitucional, e a empresa sistematicamente continua descumprindo, em que pese a liminar deferida.

- Processo n. ° 5049588-20.2016.8.13.0024, proposta por Gilson Luiz Reis e Pedro Luiz Victor Ananias, em que se discute o descumprimento da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, com fortes indícios de prejuízos ao erário, como por exemplo, o aumento dos juros remuneratórios que na escritura da segunda emissão/primeira emissão pública de debêntures (01/04/2014) estavam limitados a 5% (cinco por cento), cláusula 6.14.1, e em aditivo/primeiro aditamento os juros passaram para a taxa fixa de 11% (onze por cento) ao ano (23/04/2014).

Além das ações acima indicadas, há também denúncias realizadas por meio de representação junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e estudos de grupos socialmente reconhecidos por estudos relativos ao orçamento público municipal e gestão da cidade:

- Representação junto ao Tribunal de Contas do Estado, realizada por Eulália Alvarenga, solicitando a fiscalização das operações realizadas pela PBH Ativos S.A. e Município, em que obteve uma nota de alerta para esse mesmo tribunal no que tange as operações de debêntures realizadas pela empresa.

- Inquérito Civil aberto de ofício pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, referente à doação dos imóveis, Inquérito Civil n. 0024.14.000988-7, sob o fundamento de supostas irregularidades na doação de imóveis pelo Município à PBH Ativos S.A.

- Representação junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, realizado pelo MAMBH, demonstrando a inconformidade com a venda de patrimônio público, imóveis, haja vista o descaso do Município e da empresa com as demandas das associações de bairros, como por exemplo, a Mata do Planalto.

- Representação junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, inquérito civil n. 0024.16.001.957-6 e Ministério Público Federal, notícia do fato n. 1.22.000.002737/2016, com denúncia sobre as operações da empresa e



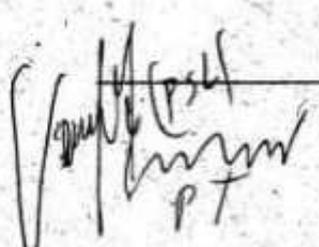
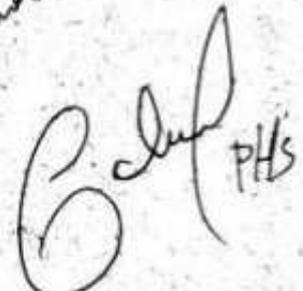
CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

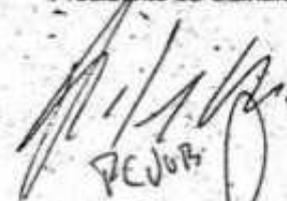
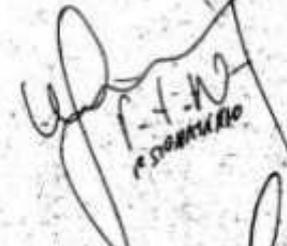
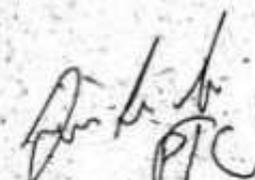
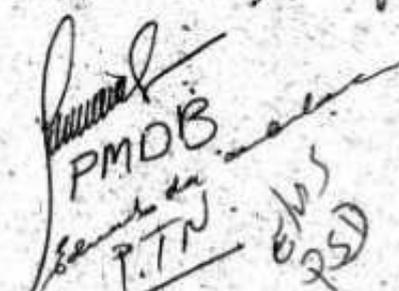
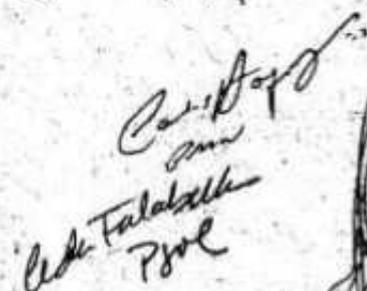
principalmente a ausência de transparência.

- Estudo realizado pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública, demonstrando os vários problemas legais decorrentes da criação e das operações financeiras realizadas pela PBH Ativos S.A. e o aumento da dívida pública.

- Denúncias realizadas pelos meios de comunicação e estudos realizados pelo Indisciplinar, grupo de estudos da Faculdade de Arquitetura da UFMG, sobre a atuação da empresa na cidade e os malefícios que ela reproduz, quando se fala em financeirização do patrimônio público.

Belo Horizonte (MG), 04 de maio de 2017.

 PT
 PPS
 PHS
 P.P.S.
 PT
 Excelentíssimo Senhor
 Vereador Henrique Braga
 Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

 REUB
 PT
 LIDER PTN
 PPS
 PT
 PSC
 PMOB
 PTN
 PPS
 PPS



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

REQUERIMENTO nº 136/17

Recebo o requerimento nº 136/2017 e determino sua distribuição em avulsos.
Prazo para ESCOLHA, pelos líderes, dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, cf. art. 47, §§ 6º e 7º, II do Regimento Interno até 15/05/17.

Em 09/06/17
Henrique Braga

Presidente da CMBH

PROPOSIÇÃO INICIAL
Avulsos distribuídos
Em <u>09/05/2017</u>
 491
Responsável pela distribuição



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

REQUERIMENTO Nº

136/2017

Senhor Presidente,

Requeremos, a V. Exa., fundados nos artigos 57 e 58 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte e artigo 82, § 3º, da Lei Orgânica Municipal, a instituição/criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para investigar e apurar as denúncias que recaem sobre a empresa PBH Ativos S.A., conforme se verifica no teor das ações populares propostas em face da empresa e representações junto ao Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Ministério Público Federal, bem como denúncias veiculadas em jornais de grande circulação e estudos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública – Núcleo Minas Gerais e pelo grupo Indisciplinar da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

Os recursos administrativos e financeiros e os assessoramentos necessários ao funcionamento desta Comissão serão providos por recursos orçamentários da Câmara Municipal de Belo Horizonte e terá o prazo de 180 dias (cento e oitenta), prorrogáveis.

JUSTIFICATIVA

O pedido se funda no fato de ser uma empresa com capital social formado pelo patrimônio municipal que descumpra requisitos constitucionais quando se trata do manejo do bem público, como por exemplo, o Princípio da Publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição.

Para demonstrar o quanto a empresa não está alinhada com o desejo da população e principalmente com alguns requisitos constitucionais e legais, foram propostas 04 (quatro) ações populares, cujas matérias são as seguintes:

- Processo n. 5169812-84,2016.8.13.0024, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, em que se discute créditos repassados pela Copasa ao Município, conhecidos como Programa Drenurbs, que deveriam ser utilizados para o saneamento básico ou para o escoamento das águas da chuva na cidade e são

Câmara Municipal de Belo Horizonte - 2017 - 136/2017 - 00000-001

ANEXO 1: Ata grifada da oitiva com Eulália Alvarenga



25

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

**ATA DA 5ª REUNIÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, CONSTITUÍDA COM BASE NA
APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO Nº 136/17, PARA INVESTIGAR E APURAR AS
DENÚNCIAS QUE RECAEM SOBRE A EMPRESA PBH ATIVOS S/A, NA 1ª SESSÃO
LEGISLATIVA DA 18ª LEGISLATURA.**

Às 13h20min do dia 12/6/17, no Plenário Helvécio Arantes, sob a presidência do vereador Wellington Magalhães e com a presença dos vereadores Nely, Pedro Patrus e Mateus Simões, reuniu-se a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI - constituída com base na aprovação do Requerimento nº 136/17, de autoria dos vereadores Wellington Magalhães, Arnaldo Godoy, Áurea Carolina, Autair Gomes, Bim da Ambulância, Carlos Henrique, Cida Falabella, Edmar Branco, Elvis Côrtes, Gabriel, Gilson Reis, Juliano Lopes, Léo Burguês de Castro, Mateus Simões, Pedrão do Depósito, Pedro Bueno, Pedro Patrus e Reinaldo Gomes. Havendo quórum, o presidente declarou abertos os trabalhos. DA ORDEM DOS TRABALHOS, constou: "oitiva do professor Diércio Ferreira da Silva Filho e dos representantes das seguintes entidades: Auditoria Cidadã da Dívida Pública - núcleo mineiro - e do Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte - MAMBH". Foram convidados a tomar assento à Mesa: 1) a auditora fiscal de tributos do Município de Belo Horizonte e economista especialista em Gestão Pública e Direito Tributário, Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira; 2) o economista e professor universitário Diércio Ferreira da Silva Filho; 3) o representante do MAMBH, advogado Fernando Santana. Registrou-se a presença dos vereadores Irlan de Melo e Professor Wendel Mesquita, membros da comissão, e do vereador Jorge Santos. Com a palavra, **Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira relatou ter lido mais de 3.000 documentos relativos à PBH Ativos S/A. Disse militar no Movimento Auditoria Cidadã da Dívida e explicou que fazia**



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

26

trabalho vinculado à dívida ativa dos estados e da União. Relatou que esse assunto lhe chamou a atenção, pelo fato de ter participado, nesta Casa, de audiência pública em que foi apresentada a execução orçamentária, pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, em 6/4/14, ocasião em que fora exibido quadro com a seguinte informação: alienação de bens = 7,346% em 2014. Lembrou a realização, em setembro de 2015, de uma palestra na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, em que foi convidada a falar sobre o tema e, para tanto, precisou estudar o orçamento do Município. Afirmou, então, que as políticas públicas implementadas com a criação de empresas como a PBH Ativos S/A são orientadas por organizações supranacionais com o propósito de direcionar recursos públicos. Relatou que, para implementar esse modelo e promover, de maneira rápida, a privatização de bens públicos, o então prefeito de Belo Horizonte, Marcio Lacerda, enviou a esta Casa, em 9/2/10, projeto de lei que se transformou na Lei nº 10.003/10. Destacou que um dos defensores desse modelo é o professor Edson Ronaldo Nascimento, que foi um dos presidentes da PBH Ativos S/A e considera ser uma realidade do Brasil a emissão de debêntures como forma de financiamento por meio de antecipação de recebíveis da dívida ativa. Informou que os municípios de São Paulo, Salvador e Porto Alegre lutam contra a implantação desse modelo de empresa. Lamentou que a Prefeitura de Belo Horizonte - PBH - tenha sido a primeira do país a emitir debêntures no mercado em um montante de R\$230 milhões. Informou que os bancos JPMorgan Chase & Co. e o Citigroup Inc. encontraram brechas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - e estimularam a venda de títulos por meio de empresas, de forma que os governos locais consigam securitizar o fluxo de caixa futuro sem aumentar o endividamento, o que é proibido pela LRF, segundo afirmou Eulália Alvarenga. Destacou que Edson Ronaldo Nascimento foi secretário de Finanças de grandes capitais do País. Apontou a criação da Odebrecht Properties, em 2012, pela Organização



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

27

Odebrecht, para atuar no mercado de propriedades e atender a três áreas: propriedades privadas, parcerias públicas privadas - PPPs - e entretenimento, sendo esta última responsável pela gestão das arenas multiuso e por outras edificações destinadas a atividades esportivas. Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira declarou que, em Belo Horizonte, a Inova BH, empresa da Odebrecht Properties, por meio de PPPs, construiu 32 Unidades Municipais de Ensino - Umecis, no valor de R\$190 milhões. Explicou que a PPP foi desenvolvida pelas secretarias municipais de Desenvolvimento e de Educação e a Inova H ficou responsável por serviços como manutenção predial, segurança, limpeza, sustentabilidade ambiental e mobiliário, sendo que a empresa seria remunerada e avaliada pela qualidade do serviço prestado aos usuários com base em critérios estabelecidos pela PBH. Informou ter elaborado dois relatórios sobre a PBH Ativos S/A: um relatório preliminar, em razão da falta de transparência da PBH Ativos S/A, e outro relatório complementar. Informou que esse material gerou a abertura de uma Ação Civil Pública no Ministério Público de Minas Gerais - MPMG, em 17/12/15. Acrescentou que o referido material foi anexado a processo que corria em sigilo no Tribunal de Contas da União - TCU. Relatou que houve julgamento do TCU em relação à S/A Goiânia, que gerou um acórdão estabelecendo que "qualquer que seja a extensão do conceito de 'estatal dependente', o fato é que o estado de Goiás, fazendo uso de artifício ilegítimo, ou seja, elegendo um intermediário aparentemente não sujeito às regras da Lei Complementar nº 101/2000, parece tentar escapar dos justos rigores da LRF. O que não se pode perder de vista é que o real protagonista e titular dos direitos creditórios e, em última instância, da operação de crédito (emissão de títulos) é ninguém mais do que o Estado de Goiás, este, sim, indubitavelmente sujeito a todo o desenho normativo tipificado na Lei Complementar 101/2000". Eulália Alvarenga informou que o acórdão, "entende e classifica que todas as operações com cessão de direitos oriundos de tributos ou créditos não tributários



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

28

são derivativos financeiros, claramente tipificados na LRF como operação de crédito, devendo, portanto, serem submetidos ao crivo do Senado e da Receita Federal." Eulália Alvarenga avaliou que esse tipo de empresa inviabiliza os trabalhos do Congresso Nacional e da Câmara Municipal, pois, segundo declarou, tudo será decidido por meio dessa empresa. Relatou, também, ter apresentando denúncia junto à Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG, e, em razão disso, a Ouvidoria divulgou nota de alerta contra qualquer operação da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte. Informou que os relatórios também foram entregues ao Ministério Público Federal - MPF. Passou, então, à apresentação dos relatórios por ela elaborados, segundo os quais as atribuições conferidas à PBH Ativos S/A, por meio de seu estatuto social, instituído pelo Decreto nº 14.444/11, possuem um raio de ação muito maior que o autorizado pela lei que a criou, principalmente no que diz respeito ao objeto, à sede, ao capital, às ações, aos acionistas, aos empregados, à assembleia geral, à diretoria e ao conselho de administração. Relatou o fato de em determinada reunião da diretoria da empresa ter sido discutido e redigido um decreto municipal, cuja redação constava da ata dessa reunião. Indagou como uma sociedade anônima - S/A - poderia também legislar. Informou que, conforme Relatório de Gestão, a empresa não dependeria orçamentária e financeiramente do Tesouro Municipal sendo então considerada integrante da administração indireta do Município. No entanto, disse que, analisando os documentos, comprova-se que a empresa utiliza a estrutura da Secretaria Municipal de Finanças. Lamentou a ausência de dados para aprofundar essa análise, apesar da obrigatoriedade da ampla divulgação dos atos dessa empresa. Informou que a ata de constituição de PBH Ativos S/A foi publicada quase 7 meses após a realização da assembleia, sendo publicada no jornal *Minas Gerais* e não no *Diário Oficial do Município* - Dom. Informou que o capital inicial da empresa, em 2011, que era de R\$100 mil saltou, em 2016, para R\$281 milhões, ou seja, em 5 anos, houve um



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

29

aumento de 2.800%. Explicou que esse aumento ocorreu pelos repasses previstos em contrato da PBH com a Companhia de Água e Saneamento - Copasa - e com transferências de imóveis constantes dos anexos das leis nºs 10.699/14 e nº 10.003/10, transferências essas que foram feitas pelo valor mínimo. Informou haver divergências entre as atas e as informações divulgadas no site em relação aos sócios. Ademais, as atas também não tratam da troca de presidência da empresa, registrando o fato de a presidência ser exercida por ex-secretários da Secretaria Municipal da Fazenda. Destacou constar como acionistas da empresa o Município de Belo Horizonte, a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte - Prodabel, a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTrans - e as pessoas físicas José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Marco Aurélio Vasconcelos Cançado, José Lauro Nogueira Terror, Josué Costa Valadão e Heloisa Carvalho. No entanto, apontou haver uma divergência entre os nomes dos acionistas no portal eletrônico do Município e os constantes dos balanços, além de, no site da PBH Ativos S/A, não constarem os nomes dos sócios minoritários. Criticou, ainda, o fato de a PBH Ativos S/A não ter realizado concurso público para compor seu quadro de empregados. Ademais, apontou que, no Relatório da Administração 2014, consta que a empresa tem 18 empregados e dentre eles empregados cedidos, mas não existe informação de quantos e por quais órgãos haviam sido cedidos. Apontou o repasse, para a PBH Ativos S/A, de créditos do Município de Belo Horizonte, "carimbado" para o Programa de Recuperação Ambiental - Drenurbs, relativos ao convênio de cooperação entre Estado, Município, Copasa e Superintendência de Desenvolvimento da Capital - Sudacap - para a prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Belo Horizonte, em novembro de 2002. Avaliou tratar-se de flagrante desvio da finalidade da lei. Quanto aos créditos repassados para o aumento de capital da PBH Ativos S/A, apurou-se, por meio de demonstrações contábeis que, com a



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

30

assinatura do convênio, a Copasa ficou com a responsabilidade dos custos do Drenurbs de até R\$ 170 milhões que seriam repassados para o Fundo Municipal de Saneamento - FMS, em parcelas mensais, no prazo de 24 anos, a partir de janeiro de 2008. Concluiu, então, que o valor que deveria ser repassado para o Drenurbs está sendo repassado para a PBH Ativos S/A para aumento de capital, sem qualquer transparência ou discussão com a sociedade. Informou que a Defensoria Pública ajuizou ação contra termo aditivo que transfere para essa empresa recursos do Município que seriam usados em obras de saneamento básico. Registrou também ter havido "doação" de imóveis do patrimônio público para o privado, por um valor mínimo, de R\$254 milhões. Informou que esses imóveis foram repassados por 8% do seu valor de mercado. Relatou que a MAMBH apontou o desvio de finalidade desses imóveis, que deveriam ser destinados para construção de escolas, hospitais, praças públicas, entre outras obras. Criticou a cessão de créditos tributários e não tributários para lastrear debêntures, o que, em seu entendimento, fere a Constituição Federal - CF, a LRF e o Código Tributário Nacional - CTN. Informou existir julgamento do TCU que declarou inconstitucional a antecipação de crédito. No entendimento de Eulália Alvarenga, apenas podem ser cedidos créditos parcelados que poderão ser, se for o caso, cedidos e inscritos em Dívida Ativa. Com relação ao pregão, disse também haver indícios de irregularidades e, caso seja provado, segundo declarou, tornará nula toda a operação com debêntures. Para ela, o pregão foi direcionado ao BIG Pactual S/A e, além disso, a alegada exiguidade de tempo da PBH não seria motivo para prejudicar ou fazer certame sem cumprir a legislação, de forma a frustrar a possibilidade de competição em um processo licitatório. Informou que a empresa utiliza dois tipos de debêntures: a subordinada, com prazo de até 9 anos para pagamento, corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, o mesmo índice que corrige créditos tributários, e outra com garantia real lastreada pelos créditos cedidos pelo Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

31

que é corrigida pelo IPCA + Juros de 11% ao ano. Quanto à remuneração dos serviços prestados pelo Banco BTG Pactual S/A, destacou que, sobre as debêntures subordinadas, não incidirá qualquer comissão para estruturação e colocação. Para ela, isso se deve ao fato de as debêntures serem emitidas pela PBH Ativos S/A e entregues ao Município, sem qualquer lastro, e não ser o capital da própria empresa. Por sua vez, declarou que as debêntures com garantia real (que serão entregues a um grupo fechado de investidores) contém a remuneração de todas as despesas com a sua colocação e a sua distribuição; recebem prêmios de garantia firme de colocação; possuem comissão de estruturação e colocação; e recebem prêmio pelo sucesso na sua distribuição. Informou que, no Relatório da Administração de 2014, há informação de que houve captação no mercado de R\$230 milhões com debêntures com garantia real e que, desse total, R\$200 milhões foram utilizados para recompra de debêntures subordinadas, ficando o restante de R\$680 milhões em debêntures subordinadas em poder do Município para serem recompradas em 9 anos. Informou que a primeira emissão ocorreu em abril de 2014 e que esses papéis foram aceitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - como garantia para as PPPs. Informou que a primeira escritura de debêntures subordinada tentou burlar o sigilo fiscal previsto pelo CTN, apesar de os créditos cedidos serem criptografados, reconhecendo, assim, a ilegalidade da operação. Declarou que o sigilo da informação não pode ser repassado a particular sem que o administrado saiba sobre os riscos que corre, tendo em vista que o particular não tem compromisso com esses documentos. Apontou que o Município será responsável por quaisquer danos causados à PBH Ativos S/A, ao Banco BTG Pactual e aos debenturistas. Chamou atenção para o fato de a emissão de debêntures não estar sujeita a qualquer controle ou registro na Comissão de Valores Mobiliários - CVM - e/ou na Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - Anbima. Afirmou que as debêntures com



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

32

garantia real só serão negociadas no mercado secundário; Lamentou decisão colegiada da CVM, pela qual a operação "não acarretará no comprometimento do fluxo futuro de recursos orçamentário". Para Eulália Alvarenga, esse mecanismo compromete as gestões futuras e prejudica a sustentabilidade fiscal do Município. Explicou que a antecipação de receita inviabiliza a sustentabilidade futura, tendo em vista que as receitas parceladas em Dívida Ativa entrariam no futuro (por exemplo, em 5 anos ou mais, dependendo do número de parcelas escolhidas pelo contribuinte) e que essas receitas seriam repassadas para a PBH Ativos S/A sem transparência dos custos, devido ao formato utilizado. Por fim, avaliou que os cidadãos belo-horizontinos pagam o alto custo social dessas administrações que evidenciam a irresponsabilidade fiscal e gestão temerária. O vereador Mateus Simões apresentou as seguintes indagações: 1) considerando as críticas de Eulália Alvarenga ao modelo de PPPs das Umeis construídas pela Odebrecht, disse que gestores do Executivo consideram que, ainda que essa empresa tenha passado por problemas, as Umeis estão bem administradas dentro de um custo razoável, e que as Umeis construídas fora desse padrão encontravam-se em situação pior do que aquelas. Solicitou, então, que a auditoria apontasse para as irregularidades nos contratos de PPPs das Umeis; 2) quanto às debêntures, indagou se a auditora, com base nos conhecimentos que tem, considerava que a opção do levantamento dos recursos via emissão das debêntures seria menos dispendiosa do que as outras formas de captação usadas pelo Município. O vereador Mateus Simões explicou que seria essa defesa apresentada pela própria PBH Ativos S/A; 3) quanto ao Drenurbs, declarou que a documentação por ele analisada indica que os recursos repassados para a PBH Ativos S/A pela Copasa não se referiam a recursos para investimentos futuros do Drenurbs, mas a reembolsos feitos pela Copasa em virtude de investimentos passados feitos pela PBH, ou seja, não se tratava de desviar recursos do Drenurbs. A auditora fiscal Maria Eulália Alvarenga de Azevedo Meira respondeu que há poucos estudos referentes às PPPs das



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

33

Umeis, em razão da falta de transparência no site da PBH Ativos S/A, quando do início de suas atividades, por isso, possui informação apenas do aporte de capital para esse fim. Quanto às debêntures, alertou para o fato de que a cessão de créditos tributários e não tributários para lastrear debêntures, como realizado nas operações da PBH Ativos S/A, fere a CF, a LRF e o CTN. Além disso, ela argumentou que o TCU já declarou como inconstitucional a antecipação de crédito, operação que entende estar sendo praticada pelo Município por meio das atividades de sociedade anônima. Quanto ao Drenurbs, ela explicou que os créditos repassados pela Copasa ao Município com o objetivo de serem investidos em saneamento básico e recuperação ambiental foram transferidos indevidamente à empresa. Explicou que o Município fez um contrato com a Copasa, pelo qual de todo recurso que a Copasa recebe no Município pelo tratamento de água e esgoto, 4% pertencerá ao Município e o restante seria recurso carimbado para o Drenurbs. Assim, não se trataria, segundo declarou, de mera devolução de recursos para o Município. O vereador Irlan Melo indagou se já existiria alguma decisão do TCU relativa à PBH Ativos S/A. Perguntou, também, que, se havia sido feito algum estudo comparativo relativo ao custo de Umeis construídas via PPP e não construídas por esse modelo. Considerou importante que fosse convidado para oitiva desta CPI o ex-presidente da PBH Ativos S/A, Edson Nascimento. Eulália Alvarenga informou que o TCU expressa claramente a semelhança de créditos estáticos da Prefeitura com as debêntures. Em relação às Umeis, considerou que a CPI precisa fazer essa apuração do valor das construções, pois os contratos não se encontram disponíveis. A palavra foi, então, passada ao economista e professor universitário Diércio Ferreira da Silva Filho, que informou ser natural de Recife, onde foi convidado a participar de uma audiência pública para discutir a Recife Distribuidora de Ativos, que, segundo declarou, é uma operação tecnicamente semelhante à PBH Ativos S/A. Após esse convite, resolveu escrever sobre o assunto em seu blog, sendo que um desses textos foi inserido em ata do TCU sobre o

ANEXO 2 - Ata grifada com oitiva de Maria Lúcia Fattorelli



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

43

**ATA DA 6ª REUNIÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, CONSTITUÍDA COM BASE NA
APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO Nº 136/17, PARA INVESTIGAR E APURAR AS
DENÚNCIAS QUE RECAEM SOBRE A EMPRESA PBH ATIVOS S/A, NA 1ª SESSÃO
LEGISLATIVA DA 18ª LEGISLATURA.**

Às 13h20min do dia 19/6/17, no Plenário Camil Caram, sob a presidência do vereador Gilson Reis e com a presença dos vereadores Pedro Patrus, Professor Wendel Mesquita, Nely e Wellington Magalhães, reuniu-se a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI - constituída com base na aprovação do Requerimento nº 136/17, de autoria dos vereadores Wellington Magalhães, Amaldo Godoy, Áurea Carolina, Autair Gomes, Bim da Ambulância, Carlos Henrique, Cida Falabella, Edmar Branco, Elvis Côrtes, Gabriel, Gilson Reis, Juliano Lopes, Léo Burguês de Castro, Mateus Simões, Pedrão do Depósito, Pedro Bueno, Pedro Patrus e Reinaldo Gomes. Registre-se a presença do vereador Jorge Santos. Havendo quórum, o presidente declarou abertos os trabalhos. Da ORDEM DOS TRABALHOS, constou: I - Aprovação das atas: não tendo recebido impugnação das atas da 3ª e da 4ª reuniões, bem como da 1ª Reunião *Ad Referendum* realizadas em 29/5, 5 e 8/6/17, respectivamente, o presidente comunicou sua aprovação, nos termos regimentais. O presidente, vereador Gilson Reis, falou sobre os convites feitos a pessoas para participar das reuniões desta CPI, pontuando a possibilidade de convertê-los em convocação ou intimação, tendo em vista a "dificuldade" de alguns convidados para comparecer a esta Casa. Disse ter havido uma reunião como o presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte - CMBH, vereador Henrique Braga, para estabelecer a relação da Mesa com esta CPI. Foi estabelecido, na mencionada reunião, que na página da CMBH estarão disponíveis notícias sobre o tema desta CPI, bem como será reservada uma sala para guardar os documentos atinentes ao assunto desta CPI e, ainda, que haja assessoria técnica para assistir esta CPI. Disse que o



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

44

presidente da CMBH informou que esta Casa, tendo em vista as restrições no orçamento, não teria recursos disponíveis para realizar contratações. Informou, então, que fez um apelo ao presidente da CMBH para que se faça um estudo que analise a possibilidade de contratar pessoas para assessorar esta CPI. Alegou que, não sendo possível a contratação dos referidos profissionais via CMBH, há a alternativa de contratar técnicos através de parcerias ou convênio desta Casa com outros órgãos da Administração, mencionando a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado. Apontou a necessidade do desempenho de profissionais que possam dar sustentação técnica aos trabalhos desta CPI. Disse que, na próxima semana, esta Casa receberá órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público Federal e Estadual) para tratar do tema desta CPI. Registre-se a presença do vereador Gabriel, suplente do vereador Mateus Simões. O vereador Pedro Patrus mencionou que o ex-prefeito Marcio Lacerda, em cujo mandato foi criada a PBH Ativos S/A, visitou esta Casa na última semana. Falou que há uma ação movida por ele e pelo vereador Gilson Reis sobre a PBH Ativos S/A. Afirmou que quaisquer tentativas do ex-prefeito em pressionar os membros desta Casa, em razão de se ter instaurado esta CPI, de nada adiantarão. Ressaltou que o vereador Gilson Reis é o mais indicado para presidir esta CPI. Registre-se a presença do vereador Jair di Gregório, suplente do vereador Irlan Melo. A vereadora Nely informou que a visita do ex-prefeito Marcio Lacerda se deu em razão de uma reunião prevista com o vereador Mateus Simões, para discutir sobre a PBH Ativos S/A. Disse que tal encontro foi aberto e que a reunião foi gravada e está disponível em rede social do vereador Mateus Simões. Disse que Marcio Lacerda não aliciou nem pressionou nenhum vereador nessa reunião. O vereador Jair di Gregório, esclareceu que o ex-prefeito Marcio Lacerda solicitara a ele que agendasse uma data para realizar tal reunião, o que ocorreu na semana passada. Disse que o ex-prefeito se reuniu com ele e com os vereadores Irlan Melo, Nely e Mateus Simões. Falou que esta CPI não aceitará nenhum tipo de pressão externa e que deseja participar ativamente dela. O vereador Jorge Santos declarou que o ex-prefeito Marcio



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

45

Lacerda deve explicações acerca do tema desta CPI, bem como da situação de abandono da Lagoa da Pampulha. Sugeriu que se faça convite para o ex-prefeito comparecer a esta CPI, em vez de realizar reuniões em gabinetes. O vereador Gilson Reis pontuou que as CPIs possuem caráter técnico e político. Disse que, após ouvir os órgãos de controle, é possível que o ex-prefeito Marcio Lacerda seja convidado para comparecer a esta comissão para prestar informações. Convidou a coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, Maria Lúcia Fattorelli, para compor a mesa. Maria Lúcia Fattorelli declarou que a comissão está diante de um esquema financeiro imoderado e que está acima de partidos, governos e países. Disse que a PBH Ativos S/A possui dois braços: emissão de debêntures e PPPs. Afirmou que trataria da emissão de debêntures. Parabenizou os vereadores pela formação desta CPI. Pontuou o aspecto de inconstitucionalidade da PBH Ativos S/A como empresa estatal não dependente criada para emitir debêntures. Ressaltou o art. 173 da Constituição Federal, que permite a criação de empresas estatais, mas com parâmetros estabelecidos - tais como os imperativos de segurança nacional e atendimento relevante de interesse coletivo. Questionou se a PBH Ativos S/A atende a tal dispositivo, informando que não existe nenhum aspecto dos citados parâmetros em operações meramente financeiras de emissão de debêntures. Disse que, diante disso, a PBH Ativos S/A é inconstitucional, pois Estados e Municípios são proibidos de emitir debêntures. Informou que esse tipo de esquema entrou no Brasil por meio de consultorias privadas. Mencionou a pessoa de Edson Ronaldo do Nascimento, ex-presidente da PBH Ativos S/A, e que, além de ter ocupado outros cargos, foi superintendente da Fazenda de Goiás, secretário da Fazenda de Tocantins, consultor do Fundo Monetário Internacional e possui cargo na Secretaria do Tesouro Nacional. Afirmou haver uma incoerência no contexto em análise, pois, embora atualmente haja uma conjuntura de privatizações, cria-se, ao mesmo tempo, uma empresa estatal para emitir papel financeiro. Falou que esta Casa foi iludida quando aprovou a lei que permitiu a criação da PBH Ativos S/A. Apontou a incoerência no fato de a PBH Ativos S/A, quando foi criada, possuir um



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

46

capital de R\$100 mil, ao passo que, em sua primeira emissão pública, terem sido emitido 2.300 debêntures no valor de R\$100 mil cada um. Afirmou que a garantia pública está sendo disfarçada de debêntures subordinadas e lembrou que, pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Estado é proibido de dar garantia a qualquer tipo de empresa pública ou privada. Apresentou slides sobre o panorama de emissões de debêntures por empresa estatal, informando tratar-se de esquema fraudulento. Indicou que, em tal contexto, são emitidos dois tipos de debêntures: a debênture sênior, que paga juros exorbitantes e só pode ser comprada por investidores "extremamente privilegiados", e a debênture subordinada, que serve para documentar a garantia pública corrigida monetariamente. Disse que o Estado passa a garantia pública para a empresa em valor equivalente aos créditos da dívida ativa ou a outros tipos de créditos. Afirmou que essa situação é insustentável. Alegou que o TCU já se manifestou pela ilegalidade desse tipo de esquema. Esclareceu que o que realmente existe é a comercialização de papéis financeiros (debêntures) que possuem a garantia do ente federado (União, Estado ou Município), o que fere a LRF. Esclareceu que a cessão de crédito tributário é um meio para encobrir a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado (nacional e internacional) por meio da geração de dívida pública, ferindo a legislação. Disse que recursos auferidos por empresa estatal com a venda de debêntures sênior serão rapidamente consumidos por deságio, pagamento de juros exorbitantes, consultorias e custos financeiros. Mencionou o esquema financeiro ocorrido na Grécia e protagonizado pela empresa estatal não dependente EFSF (*European Financial Stability Facility*), criada por imposição do FMI, a qual se tornou a maior credora daquele País, gerando queda do Produto Interno Bruto - PIB, queda do orçamento, desemprego recorde, migração, fechamento de serviços públicos, redução de salários, de aposentadorias e pensões, contrarreformas da previdência e tributária, privatizações, degradação social (famílias vivendo nas ruas, se alimentando de lixo) e suicídios. Apontou as semelhanças desse acontecimento com o que está se iniciando no Brasil, tendo em vista a criação de empresas estatais não dependentes. Sugeriu a esta CPI ouvir todos os



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

47

acionistas, presidentes e membros dos conselhos de administração da PBH Ativos S/A. Ressaltou que esta CPI deva ouvir todos os ex-presidentes da PBH Ativos S/A, apresentando em eslaides os seguintes: José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Marcelo Piancasteli de Siqueira, Edson Ronaldo Nascimento, Ricardo Augusto Simões Campos, Júlio Onofre Mendes de Oliveira e Pedro Meneguetti. Recomendou, nesse sentido, que esta CPI verifique os lucros distribuídos e remunerações pagas a administradores e, ainda, sugeriu que se levanten todos os documentos e respectivos anexos e aditivos, mencionando atas de reunião de diretoria, atas de assembleias gerais, contratos de cessão e aquisição de direito autônomo de recebimento de crédito e outras avenças, contrato de cessão fiduciária de direitos creditórios, contrato de custódia de recursos financeiros, contrato de coordenação, colocação e distribuição pública, todos os balanços e demonstrativos contábeis, relatórios de gestão, relatórios de auditores independentes, escrituras de emissão de debêntures, pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ofícios e notas técnicas da Secretaria Municipal de Finanças, extratos bancários, pedidos de anuência à Comissão de Valores Mobiliários e cópia integral do processo CVM nº RJ-2014-1339. O vereador Gilson Reis esclareceu que Maria Lúcia Fattorelli já foi auditora da dívida da Grécia e do Equador. Atentou que vivemos um momento de hegemonia do capital financeiro sobre os Estados, os povos e as nações. O vereador Pedro Patrus parabenizou Maria Lúcia Fattorelli pelos esclarecimentos. Perguntou quais danos concretos poderiam ser causados ao Município e ao cidadão pela ação da PBH Ativos S/A. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que, na medida em que ocorre a emissão das debêntures, surge a exigência do pagamento de juros anuais (23%), sendo que o que a citada empresa municipal arrecada não é o suficiente para pagar tais juros, podendo-se gerar um rombo nas finanças. Acrescentou que se corre o risco do Município ter de abrir mão de seu patrimônio para cobrir o referido rombo ou gerar um volume enorme de dívida pública, o que comprometeria as gerações futuras. Concluiu que, nesse sentido, há riscos financeiros, patrimoniais e sociais. O vereador Pedro Patrus perguntou se há possibilidade de ter ocorrido



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

47

acionistas, presidentes e membros dos conselhos de administração da PBH Ativos S/A. Ressaltou que esta CPI deva ouvir todos os ex-presidentes da PBH Ativos S/A, apresentando em eslaides os seguintes: José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Marcelo Piancasteli de Siqueira, Edson Ronaldo Nascimento, Ricardo Augusto Simões Campos, Júlio Onofre Mendes de Oliveira e Pedro Meneguetti. Recomendou, nesse sentido, que esta CPI verifique os lucros distribuídos e remunerações pagas a administradores e, ainda, sugeriu que se levanten todos os documentos e respectivos anexos e aditivos, mencionando atas de reunião de diretoria, atas de assembleias gerais, contratos de cessão e aquisição de direito autônomo de recebimento de crédito e outras avenças, contrato de cessão fiduciária de direitos creditórios, contrato de custódia de recursos financeiros, contrato de coordenação, colocação e distribuição pública, todos os balanços e demonstrativos contábeis, relatórios de gestão, relatórios de auditores independentes, escrituras de emissão de debêntures, pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ofícios e notas técnicas da Secretaria Municipal de Finanças, extratos bancários, pedidos de anuência à Comissão de Valores Mobiliários e cópia integral do processo CVM nº RJ-2014-1339. O vereador Gilson Reis esclareceu que Maria Lúcia Fattorelli já foi auditora da dívida da Grécia e do Equador. Atentou que vivemos um momento de hegemonia do capital financeiro sobre os Estados, os povos e as nações. O vereador Pedro Patrus parabenizou Maria Lúcia Fattorelli pelos esclarecimentos. Perguntou quais danos concretos poderiam ser causados ao Município e ao cidadão pela ação da PBH Ativos S/A. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que, na medida em que ocorre a emissão das debêntures, surge a exigência do pagamento de juros anuais (23%), sendo que o que a citada empresa municipal arrecada não é o suficiente para pagar tais juros, podendo-se gerar um rombo nas finanças. Acrescentou que se corre o risco do Município ter de abrir mão de seu patrimônio para cobrir o referido rombo ou gerar um volume enorme de dívida pública, o que comprometeria as gerações futuras. Concluiu que, nesse sentido, há riscos financeiros, patrimoniais e sociais. O vereador Pedro Patrus perguntou se há possibilidade de ter ocorrido



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

48

quebra de sigilo de quem deve à prefeitura. Maria Lúcia Fattorelli disse que o crédito tributário não é transferido, informando que o que ocorre é um trânsito da arrecadação na contabilidade da PBH Ativos S/A. Informou que o dinheiro pago pelo contribuinte, ao invés de ir para o tesouro do Município, vai transitar na conta da PBH Ativos S/A, de modo que, nestas circunstâncias, poderia haver uma quebra de sigilo. A vereadora Nely perguntou por que nenhum órgão fiscalizador atentou para a situação da PBH Ativos S/A nos últimos sete anos. Maria Lúcia Fattorelli disse que já foram levadas informações sobre o assunto para o TCU e para o Ministério Público. Disse tratar-se de um tema técnico e complicado. Salientou a importância desta CPI, alegando que ainda dá tempo de reparar o erro. Afirmou que os trabalhos da CPI poderão fortalecer iniciativas contra esse tipo de esquema que pode arruinar o País. O vereador Pedro Patrus lembrou que há um projeto de lei tramitando nesta Casa que revoga a lei que criou a PBH Ativos S/A. O vereador Gilson Reis discorreu sobre o funcionamento da PBH Ativos S/A na gestão municipal anterior e perguntou se configura crime de responsabilidade a antecipação de receitas financeiras e orçamentárias. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que sim, porque se trata de uma operação de crédito. Alegou que se trata de operações de fachada, pois Estados e Municípios não podem emitir títulos desde que a Lei nº 9.496/97 e a Emenda Constitucional nº 3/93 entraram em vigor. O vereador Wellington Magalhães questionou por que não foi descoberta tal situação nos últimos sete anos. Maria Lúcia Fattorelli esclareceu que, embora a PBH Ativos S/A tenha sido criada em 2010, começou a operar apenas em 2014. O vereador Gilson Reis perguntou qual o objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - PBH - ao entregar ao mercado financeiro milhões de reais que poderiam ser utilizados na saúde, na educação e na segurança pública. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que a lógica é o poder financeiro avançar sobre a estrutura do Estado, aumentando seus ganhos em detrimento do interesse público. Falou que tal situação é um risco enorme para a democracia, para a soberania e para os interesses sociais e coletivos. O vereador Jair di Gregório perguntou há quanto tempo Maria Lúcia Fattorelli está engajada neste tipo de luta e qual o saldo



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

49

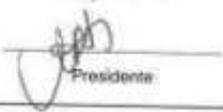
de sua atuação. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que deparou pela primeira vez com esse tipo de esquema financeiro em 2015, na Grécia, mas informou que atua nesta área desde o ano 2000. Disse que o resultado de sua atuação é difícil de mensurar, mas pontuou a importância da divulgação sobre o sistema da dívida. Avaliou que as pessoas mais pobres pagam uma conta que não pertence a elas, e precisam saber disso. Ressaltou que, embora o Brasil seja a nona economia do mundo, ainda ocupa a 79ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - e não garante os direitos sociais. Acrescentou que o País coloca 90% da população na pobreza, principalmente porque a metade do orçamento federal é destinada ao pagamento de dívidas. Mencionou que assessorou a CPI da dívida pública da Câmara dos Deputados, no período 2009/2010, onde foi apontado, em relação à dívida interna, várias irregularidades. Informou que foram entregues dois relatórios sobre o tema ao Ministério Público, em 2010, mas não houve vontade política para tratar do assunto. O vereador Gilson Reis disse que outros Municípios tentaram criar esse tipo de empresa, mas foram impedidos pelo TCU e pelos Tribunais de Contas dos Estados. Afirmou que esta CPI é de interesse nacional. Ressaltou que a discussão central do problema em análise é questionar se os orçamentos dos Municípios deverão ser destinados ao setor financeiro ou às políticas públicas de educação, saúde entre outras. Registre-se a presença do vereador Irlan Melo. O vereador Irlan Melo perguntou se Maria Lúcia Fattorelli tem informações se o TCU e a Comissão de Valores Mobiliários - CVM - chegaram a alguma conclusão sobre a atuação da PBH Ativos S/A ou qualquer outra empresa similar. Maria Lucia Fattorelli respondeu que o TCU já foi provocado sobre a PBH Ativos S/A e se posicionou pela ilegalidade desse tipo de operação, por ferir o disposto na LRF. Disse que esta CPI deve ouvir o TCU e a CVM sobre o assunto. O vereador Gilson Reis perguntou se pessoas que não investiram nenhum dinheiro, mas se tornaram sócios da PBH Ativos S/A, poderiam ter recebido retorno financeiro. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que, para avaliar tal situação, é necessário analisar todos os balanços, toda a documentação e todos os pagamentos efetuados pela empresa. Afirmou que o único ativo que a



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

50

PBH Ativos S/A possui são os papéis derivativos, debêntures, papéis financeiros com lastro numa garantia pública. O vereador Professor Wendel Mesquita questionou o porquê de o TCE, mesmo sabendo das ações da PBH Ativos S/A, ter aprovado as contas do Município sem nenhuma ressalva. Maria Lúcia Fattorelli respondeu que tal pergunta deve ser feita ao próprio TCE. O vereador Gilson Reis agradeceu a presença de todos e pontuou a importância desta CPI. III - Discussão e votação de: EM TURNO ÚNICO: 1) Requerimento de Comissão nº 699/17 - Pedido de informação ao prefeito para "obter informações sobre a relação de todos os bens pertencentes ao Município, sobre a demonstração de como se deu a organização destes desde 01/01/09 e sobre todos os que foram vendidos, doados ou cedidos à PBH Ativos". Autoria: vereador Irlan Melo. Aprovado por unanimidade. 2) Requerimento de Comissão nº 700/17 - Pedido de informação à PBH Ativos S/A para "solicitar cópia de qualquer termo de ajustamento de conduta firmado entre a PBH Ativos e o Ministério Público". Autoria: vereador Irlan Melo. Aprovado por unanimidade. 3) Requerimento de Comissão nº 701/17 - Pedido de informação à PBH Ativos S/A para "solicitar cópia das atas de todas as decisões tomadas pela empresa via conselho da referido empresa". Autoria: vereador Irlan Melo. Aprovado por unanimidade. Nada mais havendo a ser tratado, o presidente declarou encerrados os trabalhos às 15h25min. Para constar, lavrou-se esta ata, que será assinada pelo presidente da reunião em que for dada por aprovada, caso não seja impugnada no prazo regimental.

<p>ATA APROVADA (art. 71- §§ 1º e 2º - Regimento Interno) distribuída em avulso, no dia 04/08/17 não foi apresentada impugnação no prazo regimental. 10/08/17  Presidente</p>
