



RESPONSABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS

2

Brasília | 2008



RESPONSABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA
OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS

2

MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

53ª LEGISLATURA | 2ª SESSÃO LEGISLATIVA | 2008

PRESIDÊNCIA

PRESIDENTE: ARLINDO CHINAGLIA

1º VICE-PRESIDENTE: NARCIO RODRIGUES

2º VICE-PRESIDENTE: INOCÊNCIO OLIVEIRA

SECRETÁRIOS

1º SECRETÁRIO: OSMAR SERRAGLIO

2º SECRETÁRIO: CIRO NOGUEIRA

3º SECRETÁRIO: WALDEMIR MOKA

4º SECRETÁRIO: JOSÉ CARLOS MACHADO

SUPLENTES DE SECRETÁRIOS

1º SUPLENTE: MANATO

2º SUPLENTE: ARNON BEZERRA

3º SUPLENTE: ALEXANDRE SILVEIRA

4º SUPLENTE: DELEY

DIRETOR-GERAL

SÉRGIO SAMPAIO CONTREIRAS DE ALMEIDA

SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

MOZART VIANNA DE PAIVA

CONSELHO DE ALTOS ESTUDOS E AVALIAÇÃO TECNOLÓGICA

PRESIDENTE

DEPUTADO INOCÊNCIO OLIVEIRA

TITULARES

FERNANDO FERRO

JAIME MARTINS

JOSÉ LINHARES

MAURO BENEVIDES

PAULO HENRIQUE LUSTOSA

PAULO TEIXEIRA

FÉLIX MENDONÇA

HUMBERTO SOUTO

PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA

ARIOSTO HOLANDA

SEVERIANO ALVES

SUPLENTES

BILAC PINTO

COLBERT MARTINS

PAULO RUBEM SANTIAGO

PEDRO CHAVES

WALDIR MARANHÃO

BONIFÁCIO DE ANDRADA

GERALDO RESENDE

JOSÉ GENOÍNO

JÚLIO CESAR

SECRETÁRIO EXECUTIVO

RICARDO JOSÉ PEREIRA RODRIGUES

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

PAULO MOTTA

COORDENAÇÃO DA SECRETARIA

JEANNE DE BRITO PEREIRA

CONSELHO DE ALTOS ESTUDOS E
AVALIAÇÃO TECNOLÓGICA – CAEAT

GABINETE 566-A | ANEXO III
CÂMARA DOS DEPUTADOS

PRAÇA DO TRÊS PODERES
CEP 70160-900 | BRASÍLIA DF

TEL.: (61) 3215 8626

CAEAT@CAMARA.GOV.BR

WWW.CAMARA.GOV.BR/CAEAT



Câmara dos
Deputados

CONSELHO DE ALTOS ESTUDOS E AVALIAÇÃO TECNOLÓGICA



RESPONSABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS

RELATOR

JOSÉ LINHARES | DEPUTADO FEDERAL

EQUIPE TÉCNICA

CONSULTORES LEGISLATIVOS:

EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA – COORDENADOR

ROBERTO BOCACCI PISCITELLI

ALBERTO PINHEIRO DE QUEIROZ FILHO

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

EDIÇÕES CÂMARA

BRASÍLIA | 2008

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

DIRETORA: MARIA CLARA BICUDO CESAR

CAPA: ELY BORGES

ILUSTRAÇÃO: MARINA MENDES DA ROCHA

PROJETO GRÁFICO: ELY BORGES, PAULA SCHERRE E RENATA HOMEM

DIAGRAMAÇÃO: MARINA MENDES DA ROCHA

REVISÃO: SEÇÃO DE REVISÃO E INDEXAÇÃO

CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA – COEDI

ANEXO II – TÉRREO – PRAÇA DOS TRÊS PODERES

BRASÍLIA (DF) – CEP 70160-900

TELEFONE: (61) 3216-5802; FAX: (61) 3216-5810

edicoes.cedi@camara.gov.br

SÉRIE

Avaliação de políticas públicas

n. 2

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios. – Brasília :
Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
328 p. – (Série avaliação de políticas públicas ; n. 2)

ISBN 978-85-736-5533-9

1. Administração municipal, Brasil. 2. Responsabilidade administrativa,
Brasil. 3. Administração pública, controle, Brasil. 4. Finanças públicas,
Brasil 5. Proibidade administrativa, Brasil. I. Série.

CDU 352(81)

ISBN 978-85-736-5533-9

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO7

PREFÁCIO11

INTRODUÇÃO17

PARTE I

Aspectos Técnico-Legislativos

1. Breves comentários sobre a experiência
internacional com leis de responsabilidade fiscal
Edilberto Carlos Pontes Lima 35

2. Finanças públicas municipais: uma reflexão dos
impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal
Dea Guerra Fioravante, Maurício Saboya e Roberta Vieira59

3. Conta e faz-de-conta
José Roberto R. Afonso 83

4. Legislação sobre licitações e os municípios brasileiros
Paulo Roberto Ossami Haraguchi 99

PARTE II

Seminário “Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios
dos Municípios – A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Li-
citações e Contratos” (2007: Câmara dos Deputados)

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos
Victor José Faccioni..... 117

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal como coordenadora do
desempenho fiscal dos municípios brasileiros
Rogério Boueri..... 145

3. A relação dos municípios com os tribunais de contas e o Ministério Público: a LRF e a Lei de Licitações e Contratos	
Elena Garrido	171
4. Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos críticos	
Eugenio Greggianin.....	195
5. Ajuste fiscal e LRF no município de São José dos Campos	
Emanuel Fernandes	267
6. Evolução da LRF: a experiência de Brusque	
Ciro Roza	275
7. O controle da administração pública na esfera municipal	
Lucas Rocha Furtado	287
8. Sanções administrativas, penais e civis no âmbito da LRF	
Rubim Lemos	297
9. A teoria e a prática na aplicação da LRF: o caso de Itambé	
Moacir Andrade	307
CONCLUSÃO	311
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	317

APRESENTAÇÃO

A Constituição de 1988 conferiu aos municípios brasileiros autonomia e independência, além de garantias concretas de receitas públicas para assegurar um mínimo de sustentabilidade. No panorama político, porém, o município, historicamente, foi percebido como o ente federado mais fraco, de menor importância. As questões locais eram, na liturgia do poder e na agenda política gerada em Brasília, de pequena valia, comparadas às grandes demandas nacionais.

O volume 2 da série Avaliação de Políticas Públicas, sob o tema Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios, integra um processo de resgate do protagonismo dos municípios no cenário nacional. O município é o *locus* do cidadão, onde a vida se concretiza. Sua dinâmica é a da sociedade. Seu crescimento implica a promoção do bem-estar do indivíduo, a finalidade precípua da democracia. Destarte, o município assume crescente caráter de centralidade na vida pública, e é hoje parceiro preferencial na execução de programas e ações em nível federal.

As políticas públicas, portanto, não terminam, mas começam no município. Assim deveria ser, a partir das prioridades locais e demandas sociais pré-estabelecidas. Este volume, ao refletir sobre duas leis-símbolo no campo das finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, retrata o papel singular que os municípios vêm alcançando no desenvolvimento do país.

O documento traz reflexões analíticas e fundamentadas sobre o desafio enfrentado pelas prefeituras de aplicar as diretivas de uma legislação sintonizada com tempos de austeridade. A Lei de Responsabilidade

Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos vieram para se contrapor a práticas, vícios e comportamentos pautados pela negligência e pelo uso indevido dos recursos públicos. Em vez dos déficits crônicos, dívidas a pagar e repasses de dívidas para a União, emerge a era da transparência nas contas públicas, da prestação de contas, da disciplina e da moralidade e da ética na gerência pública.

O novo modelo inspirou-se, evidentemente, nas melhores práticas internacionais, ressaltadas as particularidades de cada nação. Entre elas, o Tratado de Maastricht, assinado pelos países da União Europeia, em 1992; e o Fiscal Responsibility Act, de 1994, na Nova Zelândia. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em que pesem ajustes que ainda estão sendo feitos, cumpriu um primeiro ciclo, ao infundir nos municípios a mentalidade de que a austeridade financeira e o equilíbrio fiscal não são qualidades do gestor público, mas uma obrigação. Estabeleceu novos modelos de gestão, ofereceu instrumentos para o exercício efetivo do papel fiscalizador do Legislativo e de seus órgãos auxiliares, os tribunais de contas, e reforçou alguns e instituiu outros elementos de democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro, como debates, audiências e consultas públicas.

Este volume, resultado de amplas discussões, pesquisas qualitativas e seminário realizado nesta Casa, demonstra que é hora de avançar. Na busca de um enfoque inédito e realista, o estudo identifica as dificuldades e limitações para a aplicação das referidas leis. Entre os problemas apresentados, destaca-se o tratamento uniforme aplicado aos vários entes federados.

Quanto à Lei de Licitações e Contratos, embora se reconheça o avanço da Lei nº 8.666, de 1993, com suas alterações posteriores,

aponta-se a rigidez das normas e dos limites de contratação como causa das principais dificuldades.

Assim, o Conselho de Altos Estudos entrega à sociedade uma obra que não apenas contribui para elevar o debate, a partir de um diagnóstico acurado, mas também aponta caminhos para o aperfeiçoamento institucional que todos desejam. Esta Casa firma-se, neste volume, como um centro gerador de idéias e estudos de marcado interesse público, bem como centro indutor de mudanças. A essas tarefas, somamos um terceiro desafio: fazer com que os principais instrumentos fiscais do país sejam aderentes às políticas públicas sociais.

Uma “lei de responsabilidade social” seria dotada de grande potencial transformador das vulnerabilidades locais. Dados do levantamento Produto Interno Bruto dos municípios 2004, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que, de um total de 5.560 municípios, um grupo de 68, onde vivem apenas 15% da população brasileira, foi responsável pela metade do PIB de 2004. O mesmo estudo revela que o menor PIB *per capita* dos municípios da Região Sudeste, de R\$ 3.220 por ano, é maior do que o de 75% dos municípios do Nordeste.

A desigualdade regional, além do aspecto econômico, reflete-se também na educação; no acesso à cultura, ao esporte e ao lazer; na qualidade do atendimento à saúde e na oferta de serviços públicos, além de aumentar os níveis de violência e de desemprego. A pesquisa Emprego e Desemprego do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), referente aos anos de 2004 e 2005, indica que a taxa de desemprego da população acima de 16 anos é de 18,1 % na região metropolitana de São Paulo, e de 25,3 %

na região metropolitana de Salvador. O rendimento médio salarial, por hora, é de R\$ 4 em São Paulo, e quase metade em Salvador, sendo de R\$ 2,51 entre os empregados com ensino fundamental completo nas mesmas regiões metropolitanas.

Essas disparidades serão mitigadas com políticas de planejamento fiscal e orçamentário, aliadas a ações de inclusão social. A redistribuição de renda, a geração de emprego e o estímulo à educação são condições básicas para melhorarmos o Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios brasileiros, levando em consideração fatores como renda, longevidade e educação.

Novas práticas de governança municipal e novas políticas públicas de cunho fiscal e impacto social vão emergir das discussões que tivemos e ainda teremos neste Parlamento, e este volume deve ser visto como um dos instrumentos para o longo caminho que ainda temos a percorrer rumo a um federalismo mais cooperativo; a um contínuo despertar das vocações locais; à consolidação do pleno exercício da cidadania em nosso país.

Deputado ARLINDO CHINAGLIA
Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

A regulação, o controle e a transparência das ações de governo, especialmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, constituem instrumentos fundamentais para se garantir a gestão pública responsável. Entre os instrumentos normativos que integram a estrutura básica de nosso sistema regulatório, no contexto dos atos de gestão das instituições públicas, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), cujas disposições aplicam-se indistintamente à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completou oito anos de inequívoco sucesso, no que tange a seu papel estratégico no cenário institucional das finanças públicas, na União, nos estados e Distrito Federal e nos municípios.

12 Na oportunidade em que estamos debatendo as virtudes e os problemas de assimilação e aplicação dessa importante lei fiscal no Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, não seria exagero de nossa parte afirmar que se trata de um dos produtos legislativos mais bem-sucedidos na história deste Parlamento, incorporando-se definitivamente à já longa trajetória da Casa na busca de soluções institucionais para as questões determinantes para o destino do país. O acerto da medida fica bem caracterizado ao se registrar que o texto original desta norma fiscal não foi até o momento objeto de nenhuma mudança significativa, quer pela vontade dos parlamentares, quer pelo resultado de decisões do Supremo Tribunal Federal.

A proposição encaminhada pelo Poder Executivo, que se converteu na LRF, foi objeto de substancial aperfeiçoamento no Congresso

Nacional, fruto de longo debate, travado democraticamente entre os parlamentares dos mais diversos partidos, além de enriquecido com a contribuição de amplos setores da sociedade e com a inestimável colaboração de representantes de estados e municípios, cujos interesses foram largamente considerados ao longo do processo de tramitação legislativa da matéria.

A LRF constitui, de fato, um marco histórico no país, porque mudou a cultura institucional até então vigente na administração pública brasileira, que admitia que os dirigentes repassassem aos seus sucessores os desequilíbrios fiscais herdados ou criados, transformando em verdade cristalina famosa frase cunhada pelo ministro da Fazenda Pedro Malan, perplexo diante da profusão dos esqueletos fiscais herdados das administrações anteriores, segundo a qual o passado em nosso país é, às vezes, mais imprevisível que o futuro.

As regras inauguradas pela LRF foram e continuam sendo essenciais, pois não há ainda entre nós tradição de disciplina fiscal. Em um passado não muito distante, os desequilíbrios fiscais eram muitas vezes mascarados pelo excessivo apelo ao financiamento do gasto público pela inflação, perversa socialmente, embora indolor do ponto de vista político.

Na mesma linha adotada em experiências internacionais análogas, a LRF escolheu algumas regras fiscais, que os especialistas costumam denominar com propriedade como “regras de ouro” em função de sua importância para o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Essas regras permitem ao Setor Público gerar expectativas favoráveis em relação à solvência de seus compromissos perante os investidores e a sociedade.

A lei dispensou especial atenção à solvência da dívida pública na União, nos estados e nos municípios, reafirmando não só a necessidade de impor limites ao endividamento, como também vedando renegociações de dívidas, a qualquer título, entre as três esferas de governo, e empréstimos entre as instituições financeiras oficiais e os respectivos entes públicos controladores – fato que levou à falência do sistema bancário estadual. Em relação à solvência do setor público, a LRF estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixaria as metas de superávit primário para cada ano, em patamares compatíveis com a política de redução sustentada da relação dívida pública/PIB, com vistas a criar condições objetivas para reduzir as taxas de juros praticadas no país a valores mais compatíveis com as necessidades de crescimento do produto nacional.

14 A nova lei fiscal estabeleceu severas limitações para os gastos com a folha de pagamento dos servidores da ativa, dos aposentados e pensionistas, em todos os Poderes, na União, nos estados e nos municípios, interrompendo a explosiva trajetória de crescimento destes encargos nos anos antecedentes à sua edição. Na mesma direção, ela ordenou que na geração de novas despesas de natureza continuada seria obrigatória a indicação das fontes compensatórias, o que na prática significou que não se deveria gastar mais do que se arrecada, em respeito às futuras gerações, que, afinal, não devem arcar pelos desatinos fiscais do presente.

A LRF introduziu outra importante regra de disciplina fiscal, com repercussão positiva na gestão das finanças públicas: passou a ser vedada a assunção de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato do titular de Poder, que não possam ser pagas até o encerramento do

respectivo exercício financeiro, ou que tenham parcelas a serem pagas no mandato seguinte sem a suficiente disponibilidade de caixa. Este dispositivo foi particularmente importante nos estados e nos municípios. Era muito comum os dirigentes transferirem aos sucessores a responsabilidade pelo pagamento de despesas contraídas no último ano de mandato sem o indispensável lastro.

A despeito de eventuais divergências na interpretação de seu teor, como foi discutido ao longo do presente debate, não se pode ignorar que as novas regras fiscais constituíram importante avanço em nosso arcabouço institucional no rol das expressivas mudanças que alteraram a face do regime fiscal brasileiro nos últimos tempos. Tal fato é reconhecido pelos diversos organismos, nacionais e internacionais, cujos relatórios sobre a economia brasileira destacam o alto padrão das informações e o elevado grau de transparência fiscal, sendo mais um elemento a ser considerado positivamente para que nosso país receba o almejado “grau de investimento”.

De outra parte, a legislação que estabelece as normas gerais de licitação, já consagradas entre nós, desempenhou e continua desempenhando histórico papel nos atos e práticas de gestão na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Dada a sua permanente e estreita relação com os fatos concretos da administração pública, a legislação sobre licitações teve que acompanhar as inovações institucionais ocorridas ao longo do tempo no país, que não foram poucas, sempre com o objetivo de assegurar o correto e eficiente emprego dos recursos públicos, a igualdade de oportunidades entre os participantes nos certames licitatórios e o respeito ao cumprimento dos contratos. Nesta linha de aperfeiçoamento da

legislação é que evoluímos mais recentemente para a instituição e prática do pregão, por meio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. A nova modalidade contribui substancialmente para a agilidade e eficiência do processo licitatório.

Outras mudanças devem ser processadas, como no caso da parceria público-privada, sempre com a preocupação de manter a legislação sobre licitações atualizada e consentânea com os novos tempos. Nesta mesma direção, reivindica-se a recomposição e subsequente revisão anual dos limites que determinam as modalidades de licitação, inalterados desde 1998.

Cabe-nos por fim destacar e elogiar a atuação do Ministério Público e dos tribunais de contas, na União, nos estados e nos municípios, na fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação sobre licitações e contratos.

16

Nada obstante, defendeu-se a tese, não sem razão, de que tais órgãos deveriam assumir complementarmente um papel pedagógico no desempenho de suas funções de fiscalização e controle dos atos de gestão. Afinal, não se pode precipitadamente apontar que as irregularidades encontradas são sempre fruto de atos de má-fé, praticados por agentes públicos pouco zelosos de seus deveres e responsabilidades. As irregularidades podem, muitas das vezes, estar associadas a naturais dificuldades das autoridades e agentes públicos no domínio e na assimilação da complexa legislação que regula sua conduta nos temas afetos às normas aqui discutidas. Isso é particularmente verdadeiro em boa parte de nossos municípios, cujos prefeitos e demais agentes públicos nem sempre têm o preparo técnico e jurídico para a correta interpretação das leis, que são aplicáveis, indistintamente, a

autoridades e agentes públicos na União, nos estados e nos municípios, universo nada homogêneo, como todos sabemos.

Nessa linha de raciocínio, estranhamos que as autoridades públicas federais pareçam negligenciar a importância das ações que lhes cabem de orientação e esclarecimento das normas que regem os atos de gestão, em especial nos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, até previu a instituição de um conselho de gestão fiscal, o qual poderia uniformizar a aplicação de seus pressupostos por parte de todos os entes da Federação. Lamentamos que a implantação de tal órgão jamais se tenha concretizado.

Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA
Presidente do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica

INTRODUÇÃO

Discutir formas de ampliar e aperfeiçoar a responsabilidade da gestão pública é uma exigência da sociedade. Mais ainda, quando se focaliza o município, lugar, por excelência, de exercício da cidadania. Conforme já ressaltava Alexis de Tocqueville, mais de um século e meio atrás, é nos municípios que os cidadãos se organizam em comunidades, ali desenvolvendo o sentimento de identidade e de destino comum, requisitos para a formação do senso de civismo.

Dentro desse espírito, o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica se propôs a analisar duas leis que interferem profundamente na gestão municipal: a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 8.666, de 1993 (Lei de Licitações e Contratos).

Para tanto, organizou, em fevereiro de 2007, um seminário sobre a LRF e a Lei de Licitações e Contratos, com a presença de prefeitos municipais, de representantes de tribunais de contas, do Ministério Público estadual e de especialistas, além de diversos parlamentares. Muitas reflexões emergiram do seminário, diversas delas trazendo contribuições substantivas para o debate sobre o aperfeiçoamento dessas leis.

Posteriormente, os membros do Conselho, com a colaboração da Consultoria Legislativa da Casa, debateram, em agosto de 2007, os principais resultados do seminário, aprofundando as discussões e chamando a atenção para os temas mais relevantes do debate.

A LRF e a Lei de Licitações e Contratos são parte do considerável esforço de modernização que o Brasil vem empreendendo em suas instituições nos últimos vinte anos, o que envolve avanços legislativos, de

gestão e de relacionamento entre o poder público e a sociedade. Uma breve retrospectiva sobre a evolução recente das instituições fiscais brasileiras pode ser útil.

Já antes da Constituição de 1988, diversas iniciativas importantes foram implementadas. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em 1987, posteriormente estendido para muitos estados e municípios, foram marcos desse processo.

A Carta Política de 1988 trouxe outras importantes inovações na área das finanças públicas, principalmente no campo orçamentário, em que se estabeleceu um sofisticado sistema de integração entre planejamento e orçamento, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual. Assim, o PPA estabelece as diretrizes e metas para as despesas de capital a serem aplicadas em quatro anos, a LDO define as metas e prioridades a serem contempladas na lei orçamentária, e esta fixa as despesas e estima as receitas para o exercício subsequente, em harmonia com as demais peças.

Esse sistema tem sido aperfeiçoado ao longo dos anos, após uma série de percalços sobre a melhor forma de pô-lo em prática. Hoje ele é considerado uma experiência bem-sucedida, que tem servido de paradigma para diversos países.

Em 1993, demos outro passo importante. Aprovamos a Lei de Licitações e Contratos, legislação moderna, destinada a aperfeiçoar o controle sobre os gestores públicos, sem comprometer em demasia a flexibilidade da administração. Em 2002, novo avanço, com

a aprovação do Pregão como nova modalidade de licitação a ser adotada pelas três esferas de governo, mudança que ampliou sensivelmente a agilidade das aquisições governamentais e possibilitou sensível economia de recursos públicos, sem abrir mão do indispensável controle a que estão constitucionalmente sujeitos todos os que lidam com o dinheiro público.

O ano de 2000, por sua vez, foi marcado pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, diploma que representou novo paradigma de gestão das contas públicas, ao alterar profundamente o modo de administrar as finanças públicas e a relação dos gestores públicos com a sociedade.

Conquanto sejam inquestionáveis os avanços, transcorridos mais de oito anos de vigência da LRF e quinze anos da Lei de Licitações e Contratos, a experiência mostra que modificações são necessárias.

Como todos sabem, o federalismo brasileiro é caracterizado por profundas assimetrias. Convivemos com substanciais diferenças entre os diversos entes da Federação, as quais se manifestam na extensão territorial de cada ente, no tamanho da população, na renda, no padrão educacional; enfim, as disparidades são gigantescas.

Enfrentar essas desigualdades, dando tratamento necessariamente assimétrico para cada um, constitui enorme desafio. Nesse sentido, cabem, de plano, reflexões sobre a aplicabilidade dessas normas em todas as unidades da Federação, sem maiores preocupações com as particularidades de cada ente.

Alguns exemplos ilustram essas dificuldades. É razoável que o município de São Paulo tenha o mesmo limite de despesas de pessoal, em

relação à respectiva receita corrente líquida, do município de Teresina, capital do Piauí, e de Sobral, no Ceará? E que a repartição das despesas com pessoal entre os Poderes e os órgãos autônomos seja igual em todos os estados federados? É razoável, ainda, exigir que pequenos municípios elaborem sofisticados relatórios, como o de metas fiscais e o de riscos fiscais? Tais exigências, por serem de difícil consecução, não acabam por ensejar o cumprimento apenas formal, por meio de empresas que fornecem tais relatórios de maneira padronizada, pouco refletindo a real situação dos municípios em escopo?

De fato, o que se observa é que a LRF só diferenciou o tratamento entre esferas de governo, com limites distintos para União, estados e municípios e que, entre estes, possibilitou que os de menos de cinquenta mil habitantes apresentem alguns relatórios semestralmente, em vez de quadrimestralmente. Parece-nos insuficiente para a substancial desigualdade dentro da Federação brasileira.

Durante o seminário realizado pelo Conselho em fevereiro de 2007, a Dra. Elena Garrido, da Confederação Nacional de Municípios, ressaltou a dificuldade dos pequenos municípios com esses relatórios. Ela lembrou que, na maioria dos casos, o prefeito é um cidadão comum, com pouca formação para compreender e interpretar a complexa legislação aplicável aos municípios. Também destacou que a difícil situação financeira da maior parte dos municípios torna difícil contratar técnicos especializados, uma vez que o salário que pode ser oferecido é muito baixo.

Na Lei de Licitações e Contratos há, igualmente, pontos que merecem reflexão. Seria o melhor caminho que as modalidades de licitação disponíveis sejam as mesmas em toda a Federação? E que os

procedimentos para habilitação e julgamento sejam uniformes ao longo do país? E que os contratos sigam os mesmos padrões?

Em alguns pontos, parece ser necessário tornar as leis mais rigorosas, porque persistem formas de gestão pública não responsáveis e, infelizmente, notícias de corrupção e desvio de dinheiro público ainda são freqüentes país afora. Em outros, cabe reflexão sobre os custos e benefícios das exigências das leis. Muitas vezes, elas dificultam excessivamente a ação dos gestores públicos, sem uma contrapartida compatível na melhoria das finanças públicas. As propostas de alteração previstas no Plano de Aceleração do Crescimento, recentemente anunciadas, reforçam essa percepção.

Um dos mais recorrentes comentários foi que a LRF trouxe contribuições substanciais, mas também inseriu algumas dificuldades adicionais para os municípios. Alguns prefeitos relataram que programas importantes tiveram que ser interrompidos em razão de limites estabelecidos pela lei. Por exemplo, o prefeito de Brusque, *Ciro Roza*, contou que a Lei de Responsabilidade Fiscal tornou em algumas situações a administração pública mais morosa ao passar, por exemplo, a exigir autorização do Poder Legislativo e, em alguns casos, da Secretaria do Tesouro Nacional, para refinanciamentos a serem realizados pelo município.

Em conseqüência, ações importantes acabam tendo que ser adiadas ou até mesmo canceladas. Foi o caso, em Brusque, relatou o prefeito *Ciro Roza*, de um programa que visava à disseminação de informática para alunos da rede municipal e para a sociedade de uma forma geral, que teve de ser interrompido em razão dos limites de despesa de pessoal, que foram bruscamente afetados por decisão judicial

determinando que os profissionais que atuavam no Programa Saúde da Família teriam que ter vínculo empregatício com a prefeitura. Para não interromper ou reduzir o programa em razão dos limites de despesa com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, outras ações da prefeitura tiveram que ser sacrificadas.

O prefeito de Itambé, na Bahia, Sr. Moacir Andrade, igualmente relatou uma série de dificuldades para cumprir as leis e não interromper programas de largo alcance social. Enfatizou ainda a assimetria da situação financeira dos municípios do semi-árido nordestino em relação aos municípios de regiões mais desenvolvidas do país.

De fato, tais relatos reforçam nossas preocupações com a necessidade de eventuais mudanças na LRF e na Lei de Licitações e Contratos levarem em conta as marcantes diferenças ao longo da Federação brasileira, a merecerem tratamento assimétrico conforme as características e a capacidade de cada ente.

Outra questão que surgiu durante o seminário foi a dificuldade de promover programas de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a Dra. Elena Garrido enfatizou as dificuldades para renunciar a receitas e para criar despesas obrigatórias de caráter continuado no âmbito de projetos de desenvolvimento local. Segundo ela, as exigências de compensação e comprovação de que não afetam metas fiscais acabam por praticamente inviabilizá-las. Com isso, os prefeitos ficariam praticamente sem instrumentos para implementar suas políticas e trazer crescimento aos municípios.

Dificuldades com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal se repetem por todo o país, a evidenciar que, pelo menos no curto prazo, o

dilema entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social frequentemente se apresenta, obrigando o administrador público a seguir os rigorosos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sacrificando o atendimento das demandas mais importantes e urgentes da população.

Uma reflexão que emerge é se esse dilema não seria apenas aparente. Como bem expressou o presidente da Câmara dos Deputados, na abertura do seminário, não há razão de ser na responsabilidade fiscal se o seu objetivo não for a responsabilidade social. Em outras palavras, o fim da administração pública há que ser sempre o homem, a sociedade, o alcance do bem-estar social. A responsabilidade fiscal coloca-se como um meio para que se atinja tal intento. Nada mais do que isso. Constitui-se em um dos instrumentos disponíveis para que os prefeitos possam fazer o adequado planejamento de seus projetos, sem herdar pesados ônus de administrações anteriores nem legar elevados encargos para seus sucessores. Pela responsabilidade fiscal impõe-se que se gaste conforme as disponibilidades e seguindo uma série de regras, fazendo valer o preceito de que a *res publica* há que ser tratada com o máximo de cuidado.

Corretamente argumentou o deputado Emanuel Fernandes, quando apontou que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio para quebrar a lógica segundo a qual a administração que faz a dívida amplia suas possibilidades de consumo e investimento no presente, sem se preocupar com a redução das possibilidades de consumo e investimento das futuras gestões, que terão que arcar com os serviços do endividamento. Sem a LRF, há, pois, um natural viés de endividamento, já que quem se beneficia da dívida não é o mesmo que arca com o sacrifício de pagá-la.

O ilustre parlamentar lançou uma reflexão importante acerca da relação entre taxa de juros e taxa de retorno dos investimentos

públicos. Segundo ele, só compensaria investir quando esta fosse maior do que aquela. Citou o caso do saneamento e da montagem da infra-estrutura urbana, investimentos de elevado retorno, que poderiam justificar um maior nível de endividamento. São reflexões a serem levadas em conta em possíveis aperfeiçoamentos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale lembrar que já há precedentes de tratamento diferenciado de certos tipos de investimentos na contabilidade pública, como é o caso de alguns que não entram no cálculo das despesas primárias para fins de cômputo do déficit público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos são apenas dois dos vários instrumentos existentes a exigir a máxima atenção dos gestores públicos com a administração da coisa pública. É claro que, eventualmente, essa legislação cria obstáculos e dificuldades e que, muitas vezes, as decisões seriam mais rápidas e melhores se ela não existisse. A questão, entretanto, é que, para gastar o dinheiro do povo, o controle tem que ser elevado. Muitas vezes, a eliminação de controles implica eficiência e agilidade, mas frequentemente também implica corrupção e desvio de finalidade.

Enfatizou o Dr. Rogério Boueri, do Ipea, que a Lei de Responsabilidade Fiscal também funciona como um mecanismo de coordenação nacional, ao evitar que cada estado ou município persiga seus próprios objetivos ignorando os objetivos nacionais. Segundo a clássica divisão das funções do governo de Richard Musgrave – estabilizadora, alocativa e distributiva –, sem adequados mecanismos de coordenação, a primeira função ficaria a cargo quase que exclusivamente do governo central, o que o sobrecarregaria, obrigando-o a ampliar a carga

tributária permanentemente ou cortar em demasia os investimentos públicos. A LRF teria a função, portanto, de dividir a responsabilidade sobre a função estabilizadora com estados e municípios, fazendo-os seguir determinados parâmetros de disciplina fiscal.

Nesse sentido, a LRF busca impedir o endividamento excessivo das diversas esferas de governo, os gastos desenfreados com pessoal e a criação de despesas e concessão de incentivos fiscais sem o correspondente financiamento.

É claro que as leis podem e devem ser aperfeiçoadas. Este é precisamente o objetivo das reflexões patrocinadas pelo Conselho de Altos Estudos. Conforme assinalou o deputado Inocêncio Oliveira, como toda obra humana, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos são passíveis de melhoria. Transcorridos alguns anos de vigência, acumulou-se experiência para indicar em que pontos a lei atingiu plenamente seus objetivos, em que partes ela precisa ser mais rigorosa e quais dispositivos podem ser mais flexíveis, sem perda de austeridade da gestão.

Para aperfeiçoamento da LRF, diversas sugestões foram apresentadas. O economista Rogério Boueri, por exemplo, sugeriu a criação de estímulos específicos, na forma de prêmios, para municípios que melhorassem certos indicadores sociais. Os que conseguissem receberiam parcelas maiores de transferências. Cabe recordar que a LRF já prevê uma série de mecanismos de incentivo nessa direção, infelizmente ainda não devidamente regulamentados.

O Dr. Eugênio Greggianin, Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, descreveu diversos projetos de lei que tramitam no

Congresso Nacional com o intuito de modificar a LRF. Destacou alguns que excluem a aplicação de sanções de suspensão de transferências voluntárias quando estas estão voltadas para programas vinculados a programas de proteção social e de educação.

Lembrou ainda o consultor a necessidade de ser criado o Conselho de Gestão Fiscal, órgão previsto na LRF com a responsabilidade de coordenar a implantação da lei, harmonizar interpretações e instituir premiações para as experiências exitosas de gestão pública, mas que, até o presente, resta esquecido.

O Dr. Lucas Furtado, procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, citou a importância de se permitir que determinados procedimentos adotados na modalidade de licitação “pregão” possam ser utilizados na concorrência. Mencionou que o Plano de Aceleração do Crescimento traz providências nesse sentido, permitindo que se invertam fases e se façam lances verbais. Tais mudanças certamente trarão economia dos sempre escassos recursos públicos.

O Dr. Victor Faccioni, presidente da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas dos Estados (Atricon), sugeriu que os prefeitos municipais passassem a ter secretários municipais como co-responsáveis, a exemplo dos governadores e prefeitos de capitais. No atual sistema, o prefeito, como único ordenador de despesas no município, é responsável exclusivo pelos atos de sua gestão. Como a maior parte das atividades é delegada, o prefeito acaba tendo que confiar em quem não é responsabilizado diretamente.

Outra objeção à LRF muito citada pelos administradores municipais é a dificuldade de interpretação. O prefeito de Brusque expressou de

forma categórica essa queixa. Reclama-se que a lei utiliza muitos termos econômicos e contábeis que não encontram correspondência na terminologia jurídica. Além disso, é muito auto-referenciada, o que dificulta sobremaneira a compreensão do alcance de seus dispositivos.

A Dra. Elena Garrido também enfatizou essa característica. Citou que, na Lei de Licitações e Contratos, a aplicação de sanções administrativas é muito complicada e permite uma série de recursos, que deixam o servidor encarregado de aplicá-la extremamente inseguro sobre a melhor forma de fazê-lo.

Um aspecto positivo muito lembrado foi a ampliação da transparência das contas públicas. Os diversos mecanismos criados pela LRF tornaram mais fácil o acompanhamento das ações governamentais por parte da população. É verdade que a cultura de controle social no Brasil é muito incipiente. Ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, por exemplo, em que há larga tradição de associações não-governamentais com a finalidade precípua de fiscalizar as ações governamentais, a experiência brasileira ainda é bastante modesta neste campo. O prefeito de Brusque relatou que a sua experiência é frustrante: apesar da ampla divulgação das audiências públicas, conforme determinado na lei, pouquíssimos interessados aparecem.

Em todo caso, os diversos instrumentos criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como o relatório de gestão fiscal, o estímulo às audiências públicas e a divulgação de relatórios na Internet, ampliaram os meios para que o controle se torne mais efetivo. Tem-se consciência de que há um longo caminho a ser percorrido, mas passos importantes já foram dados.

Quanto ao relacionamento entre as diversas instituições que participam da execução e controle das contas públicas, a avaliação geral é que o relacionamento é positivo na maior parte dos estados, mas precisa ser aperfeiçoado em alguns pontos, principalmente no tocante ao relacionamento entre prefeituras e Ministério Público.

A Dra. Elena Garrido se queixou do relacionamento das prefeituras com o Ministério Público. Os seus membros, por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta – documentos que os prefeitos assinam com o Ministério Público para que este não ingresse no Poder Judiciário com ações civis públicas – muitas vezes pretenderiam assumir o papel do gestor público, a decidir as prioridades dos municípios, tarefa confiada, pela população, ao prefeito e à Câmara de Vereadores, e não àquele órgão.

29

Em muitos casos, segundo ela, tais termos obrigariam os prefeitos a assumirem obrigações que não planejaram, comprometendo outras ações prioritárias. Em face das dificuldades, o compromisso acabaria não podendo ser cumprido, e as ações civis públicas terminariam por ser propostas, com todas as conseqüências para o chefe do Executivo municipal.

As críticas foram rebatidas pelo promotor de justiça no Distrito Federal, Dr. Rubim Lemos, que ponderou ser incumbência do Ministério Público fazer cumprir as leis. Se estas não são adequadas, a competência para modificá-las é do Poder Legislativo. Os Termos de Ajustamento de Conduta seriam, em sua avaliação, instrumentos importantes de composição, proporcionando um prazo para que os gestores públicos possam conformar suas ações às leis.

No bojo dessas preocupações, o deputado Emanuel Fernandes, por exemplo, sugeriu que se criassem mecanismos que fizessem os membros do Ministério Público internalizar parcialmente as pressões da população por serviços públicos, atualmente a cargo exclusivo dos gestores públicos. Isso possibilitaria que eles passassem a observar os problemas também da perspectiva do gestor público, podendo orientá-los sobre a melhor forma de proceder para atender as demandas sem ferir a legislação, de forma a evitar futuros problemas.

Essas tensões entre os órgãos públicos são naturais e, até certo ponto, salutares. Se a um órgão cabe a execução de políticas e a outro a fiscalização e a proposição de ações judiciais, parece inevitável que surjam pontos de atrito. O importante, contudo, é que no processo, que é necessariamente dialético, cada instituição busque cumprir o seu papel, tendo, sempre, a perspectiva de que o objetivo final é o alcance do bem comum e do máximo bem-estar da coletividade. Nesse sentido, as divergências devem ser exercidas em sua plenitude democrática, mas sem exacerbações, de forma a que se atinja o interesse público.

Quanto ao papel dos órgãos de controle dos municípios, o procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Furtado, lembrou que o ônus de provar que aplicou os recursos públicos corretamente é do gestor público. Não cabe, assim, aos órgãos de controle demonstrar o desvio de recursos públicos de algum gestor. Caso a prestação de contas não deixe clara a correta aplicação, configura-se a sua responsabilização. Diante desse quadro, as prefeituras têm que ampliar seus investimentos em treinamento de pessoal, no conhecimento da Lei de Licitações e Contratos, da Lei de

Responsabilidade Fiscal e das demais normas que regulam o gasto público e a prestação de contas.

Ele defendeu ainda o estreitamento do relacionamento entre os tribunais de contas e as prefeituras. Recomendou que, na dúvida, os prefeitos consultem os órgãos de fiscalização e controle sobre a forma de proceder corretamente. Como em boa hora lembrou o Dr. Rubim Lemos, o Tribunal de Contas deve ser um parceiro dos gestores públicos.

Essa, certamente, é uma providência essencial, que merece toda a nossa atenção. Os tribunais de contas e o Ministério Público têm suas importantíssimas funções institucionais de agirem repressivamente. Não se pode, contudo, olvidar a imperiosa necessidade de se ampliarem os controles preventivos. Se há carências técnicas substanciais nos municípios, se a burocracia municipal não domina a contento toda a complexa legislação aplicável a licitações, contratos e prestação de contas, os órgãos de controle devem desempenhar papel-chave na orientação dessa burocracia, inclusive no auxílio ao treinamento de seus quadros.

Nesse sentido, a Dra. Elena Garrido informou que diversos tribunais de contas estaduais vêm promovendo programas de treinamento para os municípios. Exemplificou com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que tem programações específicas de treinamento com os municípios.

Outra sugestão apresentada, de natureza administrativa, foi a necessidade da instalação de sistemas de controle interno nas prefeituras, atualmente presente em pouquíssimas cidades. Eles devem ser criados, como lembrou o conselheiro Victor Faccioni, a fim de controlar

a gestão pública para o prefeito e não para controlar o prefeito. Este tem muitas atribuições políticas, que o obrigam a delegar muitas tarefas. O controle interno supervisionaria a gestão, para que o prefeito não fosse surpreendido por irregularidades de seus subordinados.

O rico conjunto de textos que se seguem, de autores com diferentes perspectivas sobre o tema, certamente em muito contribuirá para aprofundar o debate e aclarar diversas questões. Há contribuições de membros dos tribunais de contas, de profissionais que atuam no Congresso Nacional, de pesquisadores do Ipea, de especialistas de notório saber na área de finanças públicas, além de depoimentos de parlamentares, de integrantes do Ministério Público e de prefeitos.

Como esta introdução procurou mostrar, o debate é rico e intenso. As leis são complexas, há muitas instituições envolvidas no processo de arrecadar, gastar e controlar o dinheiro público, cada uma observando o problema de um ângulo distinto. Além disso, já se enfatizou anteriormente, o federalismo brasileiro é extremamente assimétrico, tornando muito difícil a aplicação dessas normas por igual em todas as unidades da Federação.

Cabe ao Congresso Nacional, como caixa de ressonância da sociedade, sopesar as distintas visões, as dificuldades encontradas e aperfeiçoar a legislação. É o nosso desafio. Que todos os leitores possam tirar bom proveito dos textos que se seguem e nos ajudar nesse processo de tornar melhores as instituições brasileiras.

Deputado JOSÉ LINHARES
Relator



Parte I

Aspectos
Técnico-Legislativos

1. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Edilberto Carlos Pontes Lima

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

1. Introdução

Leis de Responsabilidade Fiscal se disseminaram na segunda metade dos anos 90 e primeiros anos do século XXI. Talvez a experiência precursora seja o Tratado de Maastricht, que estabeleceu as condições para a entrada na União Monetária Européia, incluídos limites de endividamento e tetos para o déficit público. Também relevante é a experiência dos Estados Unidos, com o *Budget Enforcement Act* no governo federal, e de vários de seus estados. Ainda há os casos do Canadá, do Reino Unido, da Nova Zelândia e de diversos países da América Latina.

Basicamente, tais políticas foram decorrentes do endividamento crescente do governo, que demandavam uma política mais firme de contenção dos déficits públicos. Os governos, tal como Ulisses, personagem de Homero, optam por atar as próprias mãos, com a finalidade de fugir das pressões por ampliação do gasto público, financiado prioritariamente por endividamento.

Uma das questões mais intrincadas é envolver os diversos entes da Federação nas regras fiscais. Na clássica divisão de Musgrave sobre as funções do governo na economia, a função estabilizadora historicamente fica a cargo do governo federal. Sem uma

responsabilidade direta sobre o controle da inflação, as demais esferas acabam por impor ônus excessivos ao governo federal, na ausência de outras salvaguardas que assegurem a efetiva disciplina fiscal dos entes subnacionais. Nesse contexto é que a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira procurou trazer obrigações para a União, para os estados e para os municípios. Reconstituindo-se o debate da época, pode-se, todavia, identificar que o objetivo principal foi o controle de estados e municípios.

Nas páginas que se seguem, analisam-se as experiências de alguns países com leis de responsabilidade fiscal, observando as dificuldades encontradas, o grau de observância e os impactos sobre os resultados fiscais.

2. A aplicação de leis de responsabilidade fiscal em diferentes esferas de governo

Em muitos países, a exigência para que as esferas subnacionais participem mais efetivamente do esforço de equilíbrio fiscal tem se ampliado. É o caso do Brasil, da Índia e da Rússia. No Brasil, por exemplo, dos acordos de renegociação de dívidas dos estados e municípios, passando pela privatização da maior parte dos bancos estaduais, diversas restrições foram impostas a essas esferas de governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal é parte desse esforço.

Na Índia, observa-se que muitos estados promoveram leis de responsabilidade fiscal antes do governo federal e que este não tem conseguido cumprir as suas metas. Lá, segundo Viswanathan (2005), tanto o governo federal quanto alguns governos estaduais recorrem freqüentemente a diversas formas de “contabilidade criativa” para

se contornarem as metas fiscais. Tal contabilidade criativa envolve a consideração como receita do governo de arrecadação que ainda vai ingressar, de subestimar determinadas despesas e de desconsiderar potenciais passivos para o setor público. A experiência brasileira é rica e ilustrativa de tais práticas, como apontam alguns estudos. Afonso, Khair e Oliveira (2006), por exemplo, mostram que muitos órgãos têm excluído as despesas com servidores inativos das despesas de pessoal, além de não estarem contabilizando certas receitas, práticas que permitem o alcance apenas formal de determinadas metas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É verdade que, em muitas federações, o maior esforço das esferas subnacionais para a maior disciplina fiscal ainda não se fez sentir. Na Alemanha, por exemplo, segundo Feld (2005), os limites de endividamento e de déficit compromissados com a União Européia são de responsabilidade exclusiva do governo federal. A adesão das esferas subnacionais é voluntária, e, na prática, tem contado com baixa participação. Também é o caso do Japão, em que a dívida dos governos locais saltou de 15% do PIB, no início dos anos 90, para 40% do PIB em 2003. Relatório da OCDE observou que “os mecanismos para assegurar a disciplina fiscal nos governos locais precisam ser melhorados, pois eles são muito lenientes e inadequados.”¹

A possibilidade de socorro (*bail-out*) do governo federal às esferas subnacionais tem papel relevante para a postura fiscal que essas esferas adotam. Sem essa hipótese, a necessidade de manter maior disciplina fiscal torna-se muito maior. Afinal, o sistema financeiro vai

¹ Ver Relatório da OCDE “*Economic Survey of Japan 2005: getting the most of public sector decentralization*”, disponível no sítio na Internet www.ocde.org.br

observar a postura fiscal de cada ente para estabelecer seus prêmios de risco e eventualmente racionar o crédito. Além disso, a capacidade maior ou menor de cada esfera de arrecadar, podendo autonomamente aumentar as alíquotas e a base dos impostos conta muito para o risco de cada governo subnacional.

Dessa forma, a impossibilidade de socorro do governo federal é fortemente compensada pela autonomia fiscal das esferas subnacionais, o que naturalmente as induz a uma disciplina nesse campo. É o caso da Suíça e do Canadá; por exemplo, em que não há histórico de socorro (*bail-out*) do governo federal, mas onde os prêmios de risco da maior parte das províncias é muito baixo, o que, segundo Peloquin (2005), é atribuído à elevada autonomia tributária de que desfrutam.

A tabela a seguir resume como alguns países lidam com leis de responsabilidade fiscal em relação às esferas de governo.

Regras Fiscais e Descentralização

Países selecionados

País	Tipo de regra	Descrição	Responsabilidade pela legislação	Adesão das esferas de governo
Índia	Quantitativa e de procedimento	Limites ao endividamento e ao déficit público e aumento de transparência orçamentária.	descentralizada	voluntária
Brasil	Quantitativa e de procedimento	Limites ao endividamento público. Exigência de metas fiscais anuais e aumento de transparência.	federal	obrigatória
Alemanha	Quantitativa	Limites ao déficit público.	federal	voluntária
União Européia	Quantitativa	Limites ao endividamento e ao déficit público.	federal	voluntária
Suíça	Quantitativa	Limites ao endividamento e ao déficit público	descentralizada	voluntária
EUA	Quantitativa *	Limites ao déficit público	descentralizada	voluntária
Austrália	Não tem regra formal	-		
Canadá	Quantitativa e de procedimento *	Limites ao déficit público	descentralizada	voluntária

Fonte: Fórum Mundial de Federalismo Fiscal, Salvador-BA (2005). OCDE.

* Governo federal não segue nenhuma regra fiscal específica.

3. Regras fiscais criadas por lei e resultados fiscais

A tabela seguinte ilustra alguns países que adotaram regras fiscais, especificando o tipo de regra, com suas características mais importantes, tais como o instrumento que as criou, mecanismos que prevêm aumento da transparência ou da hierarquização (no sentido de Alesina e Perotti, 1996), sanções previstas em caso de descumprimento, entre outras características.

Regras Fiscais no Mundo

Especificação	Resultado Orçamentário	Restrições ao Endividamento	Restrições aos Gastos ou à Carga Tributária	Medidas de transparência ou hierarquização do processo orçamentário (Alesina, 1996)	Para todos os níveis de governo	Por constituição ou lei	Previsão de Sanções
EUA: Gramm-Rudman-Hollings, 1985 - 1990	X					X	
EUA: Budget Enforcement Act, 1990 - 2002			X			X	X
Alemanha	X	X		X	X	X	X
Áustria	X	X		X	X	X	X
Portugal	X	x		X	X		X

Espanha				X	X		X
Nova Zelândia ****	X	X		X		X	
Reino Unido		X	X	X	X		
Canadá	X		X				
Japão	X	X			X		
Noruega	X			X			
Argentina *	X		X	X		X	
Peru *	X	X	X	X	X	X	X
Brasil**	X	X	X	X		X	X
Colômbia	X	X	X	X	X	X	X

Elaboração do autor. Fonte: Kennedy e Robbins (2001), Kopits (2001), Oliva (2001), OCDE (2002), Webb (2004).

Obs.: Participaram da última fase do Tratado de Maastricht e estão, portanto, sujeitos às restrições de endividamento e resultado nominal e às sanções estabelecidas: Alemanha, Áustria, Espanha, Bélgica, Finlândia, França, Holanda, Irlanda e Itália.

* A Lei de Prudência Fiscal e Transparência, de 2000, só atingia o governo federal. Em 2003, ela foi modificada para incluir governos regionais e locais (Webb, 2004).

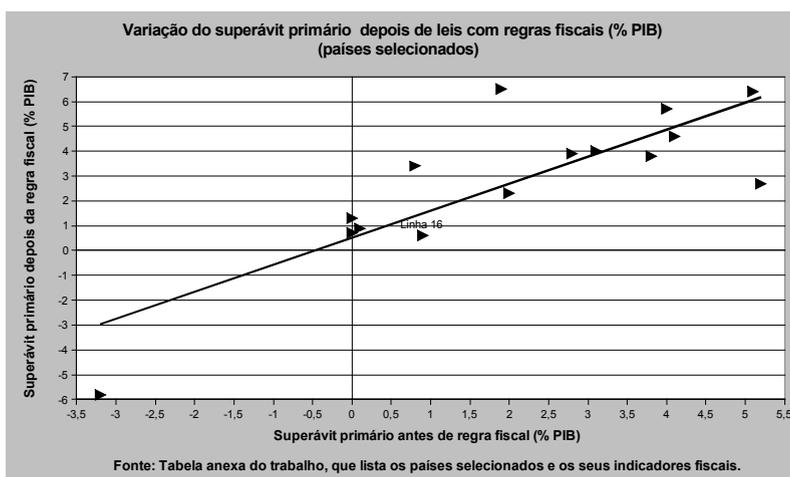
** Resultado orçamentário é estabelecido a cada ano pelas LDO's. Limites ao endividamento dependem do Senado Federal.

Restrições aos gastos se referem à necessidade de compensação de novas despesas permanentes.

****Não há regras numéricas na legislação.

O gráfico a seguir mostra, para alguns países que introduziram regras fiscais por lei, o resultado fiscal antes e depois da introdução das regras. A linha de tendência ascendente indica que os resultados primários foram melhores depois da introdução de tais leis (o eixo horizontal traz os resultados primários antes da regra fiscal e o eixo vertical, depois). Não se pode concluir, entretanto, que foram necessariamente as regras fiscais que tornaram os resultados fiscais melhores. Há na literatura do

tema (ver, por exemplo, Poterba, 1996) uma longa discussão sobre a relação de causalidade entre resultados fiscais e a introdução de regras fiscais. Discute-se se a própria introdução de regras não é um sinal de que a postura fiscal se modificou, sendo a melhora dos resultados fiscais também um resultado dessa mudança de postura e não um efeito de tais regras. Em todo caso, passando ao largo desse debate, o gráfico não deixa de ser ilustrativo.²



Analisa-se, a seguir, as experiências de alguns países, inicialmente os latino-americanos. Em seguida, observa-se o caso dos países do Tratado de Maastricht, depois os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Embora a lista não seja exaustiva, é bastante abrangente e representa os casos de regras mais visíveis.

² Os dados que geraram o gráfico estão na tabela anexa ao trabalho.

4. América Latina

Diversos países latino-americanos, além do Brasil, aprovaram leis de responsabilidade fiscal nos últimos anos. São exemplos a Argentina, a Colômbia e o Peru (Oliva, 2001 e Webb, 2004).

A Argentina aprovou, em 1999, a Lei de Solvência Fiscal, aplicável apenas ao governo central.³ Esta lei estabeleceu limites numéricos de déficit, determinou a adoção de orçamento plurianual e de uma série de medidas para aumentar a transparência das contas públicas. Os limites de déficit não foram respeitados em nenhum ano (Braun e Tommasi, 2002). Webb (2004) atribui o fracasso da lei, além da ausência de sanções em caso de descumprimento e da ausência de uma lei nacional aplicável a todas as províncias, ao descasamento entre as metas fiscais federais e a política monetária que tinha que ser praticada em face da taxa de câmbio fixa. Argumenta esse autor: *“Even with stronger enforcement procedures on paper, The FRL could not have solved the problem”* (Webb, 2004, p. 14).

A Colômbia aprovou, em 2000, uma lei aplicável apenas a departamentos e municípios. Em 2003, a lei foi modificada para incluir o governo central. Ela estabelece um processo de fixação de metas orçamentárias, associando-as a metas de dívidas e déficits. Webb (2004) afirma que a lei colombiana aumentou a transparência, mas não deu ao ministro da Fazenda o poder necessário para conter as diversas pressões para expansão do déficit, quer sejam dos ministros setoriais, quer sejam dos governos locais. Outro problema é que as despesas

³ Estimuladas pelo governo central, algumas províncias também adotaram leis de responsabilidade fiscal. Não havia, contudo, obrigatoriedade de fazê-lo (Braun e Tommasi, 2002).

obrigatórias (serviço da dívida, pessoal, pensões etc.) absorvem quase todo o orçamento público, deixando pouco espaço para que os ajustes se dêem nos gastos. Resta, portanto, apenas o lado das receitas para se atingirem as metas.

O Peru introduziu a Lei de Prudência Fiscal e Transparência em 2000. Ela exige que o déficit fiscal anual não supere 1% do PIB.⁴ Webb (2004) comenta que a lei não foi cumprida, o que ensejou a sua modificação em 2003, estabelecendo, entre outros pontos, a proibição de qualquer norma administrativa ou legal que interfira na execução do “Marco Macroeconômico Multianual”, instrumento que prevê as metas fiscais e também determina que, em anos eleitorais, o governo só gaste 60% do seu gasto anual nos primeiros sete meses do ano e que só utilize 40% do seu limite anual de déficit no primeiro semestre (Webb, 2004).

45

A experiência latino-americana com regras fiscais é importante porque evidencia que a preocupação com a solvência dos governos tornou-se parte importante das agendas de reformas em diversos países do continente. Há, contudo, uma série de dificuldades, variando o grau de acordo com o país, a serem enfrentadas para que elas atinjam a plena efetividade. Observar-se-á a seguir que esses problemas também são freqüentes nos países desenvolvidos.

5. Tratado de Maastricht

Assinado em dezembro de 1991, o Tratado especificou critérios para o ingresso na União Monetária Européia, concretizada entre janeiro

⁴ Apenas em caso de emergência nacional ou crise internacional e com a autorização do parlamento é que o déficit do setor público não-financeiro pode ultrapassar 1% do PIB, até 2% do PIB.

de 1999 e janeiro de 2002, quando as notas e moedas de euro começaram a circular. O objetivo foi evitar que um país-membro gerasse externalidades negativas para outros (Posen, 2005). Entendia-se ainda que alto endividamento constituía um convite à inflação (Dornbusch, 1996; von Hagen e Eichengreen, 1996).

No campo fiscal, adotou duas condições (*Excessive Deficit Procedure*): que o déficit público nominal de cada ano não poderia exceder 3% do PIB e que a dívida pública bruta não poderia ultrapassar 60% do PIB.⁵

Um país que não tivesse atingido os critérios ali fixados, mas que demonstrasse uma trajetória claramente descendente de endividamento público, poderia ser aceito pela União (Kennedy e Robbins, 2001). Em adição à Maastricht, foi assinado o Pacto pela Estabilidade e Crescimento (*Stability and Growth Pact - SGP*), que trata da manutenção dos indicadores fiscais após a entrada na União.

46

Caso um país-membro se desvie das metas de déficit nominal, prevê-se a implementação de um programa de ajuste de dez meses. Esgotado o prazo, não se atingindo o estabelecido, suspendem-se os empréstimos do Banco de Investimentos da Europa (European Investment Bank), estabelecem-se depósitos que não rendem juros até o limite de 0,5% do respectivo PIB, que, após dois anos, convertem-se em multa (Kennedy e Robbins, 2001).

Um ponto importante é que a Corte de Justiça Europeia atribuiu *status* constitucional ao Tratado. Isso implica que leis nacionais não podem sobrepor-se ao Tratado, estabelecendo níveis de déficits mais baixos ou de dívida mais altos.

⁵ Estabeleceu ainda metas para taxas de inflação, de câmbio e de juros.

Há certa controvérsia sobre a capacidade de o Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade e Crescimento assegurarem disciplina fiscal. Gros (1995) define o Pacto como uma regra fiscal fraca, em razão de as penalidades serem muito suaves e de o órgão encarregado de julgar o cumprimento das regras e de impor as penas (Conselho de Ministros da Fazenda – Ecofin) ter pouco incentivo político de aplicar as penalidades previstas, pois, afinal, são esses ministros que executam a política fiscal no âmbito de cada país.

Kennedy e Robbins (2001), ao contrário, atribuem boa parte da responsabilidade dos ajustes fiscais promovidos pelos países europeus na década de 1990 ao Tratado de Maastricht e ao Pacto de Estabilidade e Crescimento que se seguiu a ele. Von Hagen (2002), na linha de Gros (1995), afirma que o Pacto introduziu um sério problema de incentivo ao reforçar o papel do Conselho de Ministros da Fazenda, ao contrário do Tratado de Maastricht original, que destinava a função principal de aferição do cumprimento das metas fiscais à Comissão Européia, órgão sem vinculação direta com os governos nacionais. Isso, segundo o autor, politizou sobremaneira o processo e as decisões tomadas acerca do cumprimento das metas. Assim, um representante de determinado país tenderia a ser condescendente com os demais, antevendo que, quando tivesse dificuldades fiscais, os demais países também o seriam.

Corroborando essa idéia, há o fato de alguns países não terem cumprido as metas estabelecidas em 2002 e 2003 e de que o Conselho de Ministros da Fazenda vem dando maior flexibilidade às exigências, não tendo, até o momento, aplicado sanção a nenhum país.

A Alemanha, por exemplo, não atingiu as metas de déficit e dívida em nenhum ano entre 2001 e 2006. Nem por isso sofreu sanção do Conselho de Ministros (Posen, 2005). Posen retoma o argumento de que é muito difícil fazer cumprir uma regra orçamentária quando o governo a ser punido é parte do processo de punição, no caso, o Conselho de Ministros supracitado.

Noticia-se que a Comissão Europeia ingressará na Corte Europeia de Justiça contra decisões do Conselho suspendendo temporariamente as regras que limitam os déficits fiscais (*Valor Econômico*, 14/01/2004). Por conta dessa decisão, a Comissão vem sofrendo pesadas críticas dos governos nacionais, particularmente da França e da Alemanha, que advertem que as tensões no bloco aumentarão. Também é fato que a proporção entre a dívida e o PIB nos países participantes do Tratado saltou de 60% em 1992, para 75% em 1997, reduzindo-se para 63% em 2001. Assim, conclui Von Hagen (2002) que não se pode afirmar categoricamente que o Tratado de Maastricht foi bem-sucedido na tarefa de impor maior austeridade fiscal aos participantes. O problema, pondera, concentra-se principalmente nos quatro maiores países, Alemanha, França, Itália e Espanha, que tiveram pior desempenho fiscal entre 1992 e 1997 e melhoria mais tímida entre 1997 e 2001 em relação aos demais países.⁶

6. Estados Unidos

Há significativa experiência de regras fiscais entre os estados americanos. Inman (1996) considera bastante bem-sucedida a maior parte

⁶ Para uma avaliação profunda do Pacto de Estabilidade e Crescimento, além dos trabalhos já citados nesta seção, ver Buti e outros (2003).

dos casos. No governo federal, há maior controvérsia sobre a efetividade dessas políticas.

A Lei de Orçamento Equilibrado e de Controle Emergencial do Déficit, de 1985, mais conhecida como a lei *Gramm-Rudman-Hollings*, em referência aos senadores que a propuseram, estabeleceu um programa de redução gradual do déficit para um período de cinco anos, envolvendo cortes automáticos de despesa, o que implicaria orçamento equilibrado em 1991, posteriormente adiado para 1993.

Essa legislação não atingiu seus objetivos. Um dos problemas apontados foi a exigência de equilíbrio apenas no orçamento e não na sua execução. Isso deu margem a orçamentos otimistas, prevendo-se receitas superiores à que se poderiam realmente obter e despesas mais baixas (Kennedy e Robbins, 2001).

Nova legislação foi aprovada em 1990, o *Budget Enforcement Act* (BEA). O controle passou a ser sobre gastos e receitas, em vez de sobre metas de déficit. Consistiu basicamente de limites anuais de gastos e de restrição a que novas legislações apresentassem novas despesas obrigatórias sem respectivas fontes de financiamento, sistema conhecido como “PAYGO”. Relatório do U. S. *Congressional Budget Office* - CBO (2001) atribuiu ao BEA relevante papel para o controle do déficit público. O equilíbrio orçamentário foi atingido em 1998, bem antes da data fixada pelo BEA, que fixara o equilíbrio em 2002 (Kennedy e Robbins, 2001).⁷

A controvérsia sobre o papel da regra é particularmente relevante no caso americano. Outro relatório do CBO, de 2002, por exemplo,

⁷ É verdade que boa parte do equilíbrio deveu-se à expressiva expansão do produto americano na segunda metade da década de 1990.

aponta que não basta a regra, é preciso que, de fato, os atores políticos tenham real interesse em disciplina fiscal. Quando não é o caso, a regra não consegue contê-los. Alesina e Perrotti (1994) defendem o mesmo ponto de vista, argumentando que a regra fiscal não é condição necessária nem suficiente para a disciplina fiscal. Não suficiente porque os responsáveis pelas finanças públicas podem encontrar inúmeros artifícios para burlá-la. Não é necessária porque, uma vez existindo compromisso com equilíbrio orçamentário, a regra é mera consequência ou adorno. O depoimento de Leon Panetta, ex-presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados Americana, resume bem esse pensamento:

Você não pode fazer cumprir os limites. Eu sei que esta é uma audiência sobre o PAYGO e sobre limites de gastos, mas me deixem dizer algo imediatamente. Você não pode fazer cumprir limites e qualquer exigência do PAYGO. Elas simplesmente não funcionam, a menos que exista um acordo bipartidário tanto para os números quanto para o processo, a menos que os números sejam realistas e que tentem também, no mínimo, atender às prioridades nacionais que estão fora delas, e tem que existir um forte compromisso da liderança e desta comissão de orçamento para fazer cumprir o conjunto de regras que asseguram a disciplina orçamentária. (tradução do autor, extraído de Oliveira, 2003, pág. 58)

Os fatos corroboraram o pensamento do deputado americano. O CBO exemplifica o caso da volta da expansão dos gastos públicos nos Estados Unidos após se atingirem antecipadamente os objetivos para os quais o BEA foi criado, a despeito de a lei, então, estar em pleno vigor (até setembro de 2002). Como o presidente e o Congresso não estavam mais tão interessados em disciplina fiscal, as restrições impostas pelo BEA nem sempre foram respeitadas. O passo seguinte foi a não-renovação do *Budget Enforcement Act*,

confirmando o desinteresse político em mantê-lo, a despeito de diversas manifestações favoráveis a sua continuidade e das loas ao seu relativo sucesso.⁸

7. Nova Zelândia

A experiência neozelandesa com a aprovação do *Fiscal Responsibility Act* (FRA), de 1994, exerceu significativa influência sobre a Lei Complementar nº 101/2000, introduzida no Brasil, cujo nome de fantasia é a tradução da lei daquele país.

Ao contrário do tratado de Maastricht, o modelo da Nova Zelândia não trata de metas de dívida ou déficit nominal. Concentra-se na transparência das contas públicas. O Departamento de Tesouro neozelandês (1995) sumariza os cinco objetivos da lei: i) aumentar a transparência das intenções políticas e os impactos fiscais e econômicos das políticas; ii) trazer uma visão de longo prazo para o orçamento; iii) antecipar o impacto agregado do orçamento, evidenciando-o antes da definição da alocação anual detalhada; iv) assegurar relatórios independentes de avaliação da política fiscal e v) facilitar o exame dos parlamentares e do público em geral dos planos e das informações fiscais e econômicas.

Para atingir os objetivos, estabeleceu os seguintes princípios de administração fiscal responsável (New Zealand Treasury Department, 1995):

- 1) Reduzir a dívida pública para níveis prudentes, por meio de superávits anuais. A definição de nível prudente de

⁸ Oliveira (2003) apresenta diversas manifestações de estudiosos, altas autoridades do governo americano e de políticos sobre as virtudes do *Budget Enforcement Act*, o que não foi suficiente para assegurar a sua renovação.

dívida é deixada para cada governo. Note-se uma diferença crucial em relação ao Tratado de Maastricht, que indica o nível de endividamento a ser atingido. Cabe a cada governo definir o que entende por nível prudente;

2) Atingindo-se o nível prudente de dívida pública, mantê-lo;

3) Atingir níveis de riqueza líquida da Coroa que representem uma garantia contra choques adversos. A idéia é proteger o governo contra situações negativas na economia, que impliquem perda de receita e aumento de despesas;

4) Evidenciar e gerenciar prudentemente os riscos que o Tesouro corre. O objetivo é antecipar-se a possíveis pressões sobre as contas públicas, como passivos não explicitados, gastos imprevistos, receitas que correm riscos, etc.;

5) Perseguir políticas compatíveis com um razoável grau de previsibilidade sobre o nível e a estabilidade das alíquotas tributárias. É uma maneira de reduzir as distorções que os tributos causam, na linha de Barro (1979), onde se mostra que o custo dos tributos distorcidos é menor com alíquotas estáveis.

Fowle (1999) afirma que, ao ampliar a transparência das ações políticas do governo, o FRA impôs uma considerável disciplina fiscal na Nova Zelândia. Apesar de o FRA não impor metas rígidas ao déficit e à dívida, obriga o governo a explicar-se em caso de desobediência aos princípios. Por exemplo, se a dívida estiver acima do que foi considerado prudencial e o governo não promover superávits, este deve explicar ao Congresso as razões do desempenho, traçando um plano de longo prazo que especifique como será atingida nos anos seguintes.

Note-se que um ponto frágil dessa lei é que não impõe sanções aos governantes que não atingirem as metas. É claramente uma regra

fiscal fraca. A obrigação é a explicitação do plano de longo prazo para o seu atingimento. Como chama atenção Kennedy e Robbins (2001), é difícil avaliar o real papel do FRA para o melhor desempenho fiscal neozelandês, devendo este ser resultante de uma combinação de regras fiscais, maior transparência, melhores condições econômicas e compromisso político.

Uma avaliação da OCDE (2002) argumenta que as regras fiscais foram importantes para o ajuste fiscal dos anos 90, mas que estas não conseguiram impedir a deterioração fiscal quando choques imprevistos afetaram a economia e quando as pressões políticas foram muito fortes. A conclusão principal desse trabalho é que as regras funcionam bem quando há apoio político e popular em favor de ajuste fiscal, ajudando os governos a focarem seus objetivos. O problema é que quando surgem dificuldades que reduzem o apoio político às regras, estas não conseguem impedir o desequilíbrio fiscal. Ilustram com a experiência de diversos países.

Nos Estados Unidos, as regras não impediram a volta dos déficits promovida pelo governo Bush, como também mostrou estudo do CBO (2002), anteriormente citado. Como se afirmou anteriormente, em setembro de 2002, o *Budget Enforcement Act* expirou e não foi renovado. Na Europa, o *Stability and Growth Pact* (complementar ao Tratado de Maastricht) não impediu que alguns países apresentassem desajustes estruturais. Há alta probabilidade de o objetivo de alcançar equilíbrio ou superávit até 2004, confirmado pelo Conselho da União Européia em março de 2002, não ser atingido. O estudo da OCDE (2002) vaticina que as pressões políticas futuras para reinterpretar as regras e perdoar desvios devem se tornar irresistíveis, o que mina a credibilidade e a efetividade delas.

8. Comentários finais

Regras fiscais difundiram-se por vários países ao longo das duas últimas décadas. É possível visualizar uma sensível melhora dos resultados primários nos países que as implementaram por lei. Não é claro, entretanto, a relação de causalidade, isto é, se foram tais mecanismos que levaram a uma melhora dos resultados ou se estes foram aprovados exatamente porque já existia uma mudança de postura fiscal. Além disso, como procurou se discutir, os problemas de tornar as regras efetivas são freqüentes, mesmo nos países desenvolvidos. Parece incontroverso, contudo, que as regras fiscais têm a vantagem de aumentar o foco sobre as finanças públicas e de facilitar a resistência às pressões pelo desequilíbrio orçamentário, quando o poder executivo está mais motivado pela austeridade das contas públicas.

Observou-se também que a participação das esferas subnacionais no esforço por disciplina fiscal é heterogêneo e que tem sido intensificado em alguns países. O Brasil é um caso emblemático, com uma lei que se aplica às três esferas de governo, mas que teve o objetivo principal de restringir o desequilíbrio de estados e municípios.

ANEXO

Superávit Primário Antes e Depois de Regras Fiscais Criadas por Lei

(Países selecionados)

País	Antes da Regra	Depois da Regra
Áustria	2	2,3
Bélgica	5,1	6,4
Canadá	4,1	4,6
Finlândia	1,9	6,5
França	0,1	0,9
Alemanha	0	1,3
Irlanda	3,8	3,8
Luxemburgo	2,8	3,9
Holanda	3,1	4
Espanha	5,2	2,7
Suécia	4	5,7
Suíça	0,9	0,6
Argentina	0	0,7
Brasil	0,8	3,4
Japão	-3,2	-5,8

Fonte: FMI, OCDE e CEPAL.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; KHAIR, A.; OLIVEIRA, W. *Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006. 475 p.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Budget deficits and budget institutions*. NBER Working Paper n° 5556, 1996.

_____. *The political economy of budget deficits*. NBER Working Paper n° 4637, 1994.

_____; BAYOUMI, T. *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from U.S. States*. NBER Working Paper n° 5614, 1996.

_____ et al. *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. NBER Working Paper n° 5586, 1996.

BARRO, R. On the dermination of the public debt. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 87 (5), p. 949-71. 1979

BAYOUMI, T; EICHENGREEN, B. *Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization*. IMF Staff Papers. v. 42, n. 1, 1995.

BRAUN, M.; TOMMASI, M. *Fiscal rules for subnational governments: some organizing principles and Latin America experiences*. Artigo preparado para a Conferência IMF/World Bank. Oaxaca. México. 2002.

BUTI, Marco; EIJJFINGER, S; FRANCO, D. *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment*. European Economy. Economic Papers. 2003.

CAMPOS, Ed; PRADHAN, E. S. *Budgetary institutions and expenditure outcomes*. World Bank Policy Research Working Paper 1646, 1996.

CORSETTI, G. (Coord.) *Fiscal policy and macroeconomic stabilization in the Euro Area: possible reforms of the Stability and Growth Pact and national decision-making processes*. European Economic Advisory Groups (EEAG), 2003. Mimeo.

DORNBUSCH, R. *Fiscal aspects of monetary integration*. 1996. Mimeo.

EXTENDING the Budget Enforcement Act. Congressional Budget Office (CBO). Apresentação de seu Diretor-Geral na Comissão de Orçamento da Câmara de Deputados dos Estados Unidos (House of Representatives). 2002.

FELD, L. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

FISCAL Responsibility Act: some comments. New Zealand Treasury Department, 1995. Mimeo.

FISCAL sustainability: the contribution of fiscal rules. Economic Outlook. OCDE, 2002.

FOWLIE, K. Automatic fiscal stabilisers. New Zealand Treasury Working Paper. 1999.

GROS, D. *Towards a Credible Excessive Deficits Procedure*. CEPS Working Document n° 95, 1995. Center for European Policy Studies.

HAGEN, J. Von. *Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities*. Commission of the European Communities. Economic Paper n° 96, 1992.

_____. *Fiscal discipline and growth in Euroland experiences with stability and growth pact*. ZEI Working Paper, 2002.

_____; EICHENGREEN, B. *Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union*. The American Economic Review. Maio, 1996.

_____; HARDEN, J. *Budget processes and commitment to fiscal discipline*. European Economic Review, 39, 1995.

58

HALLERBERG, Mark; HAGEN, Jürgen von. *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*. NBER Working Paper n° 6341, 1997.

INMAN, R. P. *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for EMU*. NBER Working Paper n° 5838, nov. 1996.

KELL, Michael. *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom*. International Monetary Fund. Working paper 01/91, 2001.

KENNEDY, S.; ROBBINS, J.. *The Role of fiscal rules on determining fiscal performance*. Canadian Department of Finance Working Paper, 2001.

KOPITS, G. *Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament*. IMF Working Paper, 2001.

_____; SYMANSKY, S. *Fiscal Policy Rules*. International Monetary Fund. Occasional Paper 162, 1998.

OLIVA, Carlos. *Fiscal responsibility laws: how broad should they be?* Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre transparência e responsabilidade fiscal, 2001. Mimeo.

OLIVEIRA, Weder de. *Intertemporal budget balance: a compared analysis of the mandatory spending and tax expenditures controls in the United States and in Brazil*. The George Washington University. Final paper. XVI Minerva Program. 2003

PELOQUIN, D. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

POSEN, Adam S. *German Experience with Fiscal Rules: Lessons for the US Budget Process*. Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process Committee on Rules. 2005

POTERBA, J. M. *Do budget rules work?.* NBER Working Paper n ° 5550, 1996.

STRAUCH, Rolf; HAGEN, Jürgen von. *Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU*. ZEI Working Paper B01 – 14, 1999.

VISWANATHAN. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

WEBB, Steven B. *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin America Experience*. World Bank, 2004. Mimeo.

2. FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA REFLEXÃO DOS IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Dea Guerra Fioravante

Consultora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Maurício Saboya e Roberta Vieira

Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea

1. Introdução

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4/5/2000, era o controle de gastos e endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais (estados e municípios). A LRF estipulou um limite de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União.¹ Para evitar o endividamento excessivo, determinou uma relação de 1,2 entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida para os municípios, enquanto para os estados essa relação ficou limitada em 2. Acredita-se que, ao se atingir um maior controle e equilíbrio de contas, haverá melhoria na alocação de recursos.

Durante o período de inflação alta, até 1994, o processo inflacionário disfarçava a situação das finanças públicas, forçando um equilíbrio

¹ Os limites de gasto com pessoal da LRF foram baseados na Lei Complementar nº 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II.

fictício. No caso das despesas, por exemplo, a inflação corroía seu valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da contratação dos serviços e o do efetivo pagamento desses. Pelo lado das receitas, a indexação delas favorecia um crescimento irreal da arrecadação. Nesse contexto, as reformas fiscais implantadas a partir da década de 1990, das quais cabe mencionar os acordos de renegociação das dívidas dos estados com a União, já visavam, em geral, a um regime fiscal sólido para a União e os governos subnacionais. Como coroamento desses esforços, a LRF foi promulgada em 2000.

A fim de alcançar tal estabilidade, mudanças estruturais foram feitas, começando-se pela reforma da previdência e da administração pública. As dívidas municipais, após os novos ajustes adotados, necessitaram ser refinanciadas, culminando nas Leis nº 7.976/89² e 8.727/93³. A Lei nº 9.496/97⁴ possibilitou que os estados refinanciassem suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e prazos de amortizações mais longos. No entanto, o refinanciamento da dívida subnacional passou a ser vinculado a ajustes patrimonial e fiscal, e o mecanismo de controle de endividamento do setor público passou a ser mais rígido. No tocante aos gastos, a Lei Complementar nº 96, de 1999, conhecida como Lei Camata II, estabeleceu limites de

.....
² Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até mesmo suas entidades da administração indireta, e dá outras providências.

³ Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências.

⁴ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e de outras que específica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.

gastos com pessoal que foram posteriormente aprimorados com a LRF. Esta surgiu como consequência do intenso processo de ajuste fiscal, definiu limites de gastos e endividamento, institucionalizando as metas do regime.

Neste trabalho, analisam-se os efeitos da LRF sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros. Focando-se nos dois parâmetros estabelecidos pela lei, mencionados no parágrafo anterior, avalia-se até que ponto tal lei alcançou seus objetivos ou se gerou distorções nas finanças municipais.

Para proceder à análise dos impactos da LRF sobre a atitude fiscal dos municípios, no que concerne às despesas com pessoal e ao endividamento, foram traçados dois cenários caracterizados como “antes” e “depois” da lei. Tais cenários foram construídos com base nas médias amostrais dos períodos de 1998-2000 e 2001-2004, respectivamente. As amostras foram retiradas do banco de dados oferecido pelo Finanças Públicas do Brasil (Finbra)⁵ e construiu-se o banco final com as variáveis determinadas pela LRF.⁶

⁵ O sistema Finbra encontra-se disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.esp

⁶ O procedimento metodológico para se construir as variáveis de análise do texto pode ser verificado em <http://www.ipea.gov.br> (TD nº 1223/2006).

2. Objetivo

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) surgiu em um contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de que fossem gerados menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável. O cenário em que se encontravam os estados e municípios logo após a queda da inflação em 1994 era restritivo do ponto de vista fiscal, no sentido de que os governos subnacionais não mais podiam se endividar e fazer frente às suas despesas, dadas as suas receitas. Nesse sentido, a LRF veio impor limites ao gasto e ao endividamento excessivo, ratificando e consolidando um processo de ajuste que se havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1993 e 1997. Um dos principais motivos da sua promulgação foi o controle da dívida pública.

Dada a necessidade de maior planejamento e transparência do orçamento público, União, estados e municípios precisaram adaptar-se ao cumprimento dos dois principais indicadores da LRF que influenciam direta ou indiretamente na dívida pública: a relação entre a despesa de pessoal e a receita corrente líquida (RCL) e a relação entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida. O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros entre os períodos 1998-2000 (antes da LRF) e 2001-2004 (depois da lei) com base na evolução dessas duas relações fundamentais estabelecidas pela LRF.

A análise das finanças municipais à luz da LRF pretende ser feita tendo como pano de fundo a seguinte pergunta: uma vez que a lei definiu parâmetros de gastos com pessoal e limite para a dívida pública, os municípios têm respeitado esses parâmetros e, dessa forma, a lei tem alcançado esses dois objetivos? No caso de a resposta ser negativa, será que a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros?

Defende-se que o controle do gasto público por meio do indicador despesa de pessoal dividida pela RCL leva a certa subavaliação de outros tipos de gastos, como os investimentos. A despesa de pessoal corresponde a apenas um item dos gastos. Logo, a análise e o controle apenas desse item não implica que os gastos estão sendo analisados e controlados de forma completa e, portanto, há que se analisar outros itens de gastos. Além disso, um teto de gasto fixado *ad hoc* pela LRF pode funcionar como um mecanismo de incentivos perversos, que prejudique a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais. O que se pretende analisar é se alguns municípios que gastavam valores muito abaixo do limite da lei estão perseguindo tal limite como uma meta de gastos e endividamento, em vez de melhor alocarem seus gastos entre tantos outros usos alternativos para os recursos.

A preocupação do texto com o indicador de endividamento – que consiste na dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida – é questionar se o teto estabelecido pela lei representa uma realidade factível no caso dos municípios. Ao se analisar a maior parte dos municípios brasileiros, observa-se que muitos possuem dívida negativa (ou seja, são credores líquidos) ou pouca dívida.

A LRF determinou um teto de 1,2 da dívida consolidada líquida como proporção da RCL para os municípios. Será que esse teto, de fato, controlou a dívida ou caiu como meta para a maioria dos municípios, controlando apenas uma pequena minoria? E essa pequena parcela dos municípios endividados está conseguindo diminuir sua dívida agregada?

3. Despesa com pessoal

A fim de consolidarem a atitude de responsabilidade fiscal de seus governos, vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, entre outros objetivos. Nesse espírito, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe limites universais e inflexíveis⁷ para os gastos de pessoal para os estados e os municípios. Nos âmbitos municipal e estadual, a LRF impõe um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos. Nesta seção, avalia-se o comportamento dos municípios brasileiros perante a imposição desse limite. Analisa-se também o impacto deste sobre os gastos dos municípios, considerando a significativa heterogeneidade presente entre eles.

Os dados municipais da despesa com pessoal mostram que, dos 5.212 municípios observados, a média de despesa de pessoal dividida pela receita corrente líquida encontra-se em 42,6% no primeiro período (1998 a 2000) e em 42,0% no segundo período (2001 a 2004). Portanto, apesar de inflexível, o limite imposto pela lei está distante da realidade dos gastos municipais, e há indícios de que esse limite tomou como base a realidade fiscal dos estados brasileiros à época de

⁷ Por “limites universais e inflexíveis” entendem-se: limites idênticos e imutáveis, ou seja, não há discriminação dos limites da lei para diferentes municípios ou estados.

formulação da lei.⁸ No entanto, é importante avaliar o impacto dessa regra de forma mais abrangente.

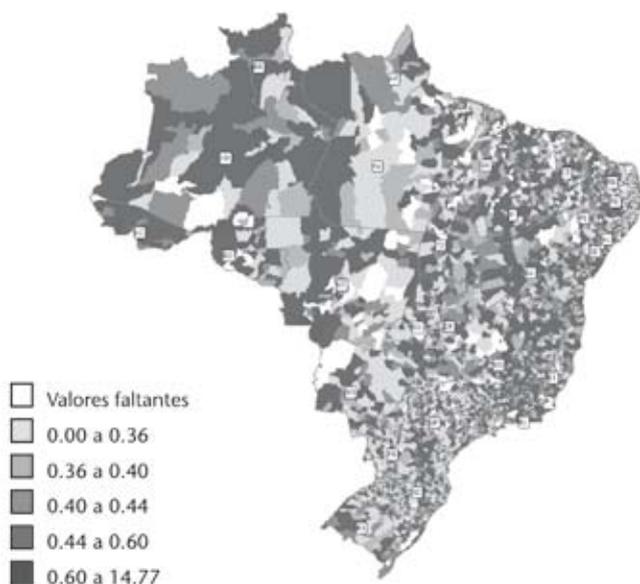
As figuras a seguir mostram a distribuição espacial da relação despesa com pessoal/RCL entre os municípios brasileiros nos dois períodos tratados. O mapeamento dos gastos no período anterior à LRF (Figura 1) apresenta um número considerável de municípios na primeira classe, 1.298 municípios gastavam em média até 36% da sua receita corrente líquida em pessoal e encargos durante o período de 1998-2000. A maioria desses municípios concentrava-se nos estados do Mato Grosso, Bahia, Maranhão e Piauí.

Os municípios em tonalidade mais escura são caracterizados como municípios com gastos excessivos, pois ultrapassaram o limite determinado pela LRF. Nota-se uma distribuição dispersa desses municípios por todo o território nacional, no período anterior à promulgação da lei. No entanto, é possível divisar duas áreas de concentração de municípios que mais gastavam com pessoal *vis-à-vis* sua receita corrente líquida: aqueles localizados no Rio Grande do Sul e nos estados do Acre, Rondônia e Amazonas. Essas áreas apresentaram grande parte dos municípios com gastos de pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida, com alguns municípios chegando a ultrapassar o limite de 60%.

⁸ Observa-se que a média da despesa de pessoal/RCL dos estados nos anos de 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999 eram respectivamente 79,3%, 64,03%, 60,02%, 58,31% e 61,86% (ROCHA e GUIBERTI, 2004).

Figura 1 – Dispersão nacional dos gastos com pessoal como proporção da RCL, para o período anterior à LRF

Média (1998 a 2000) Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida



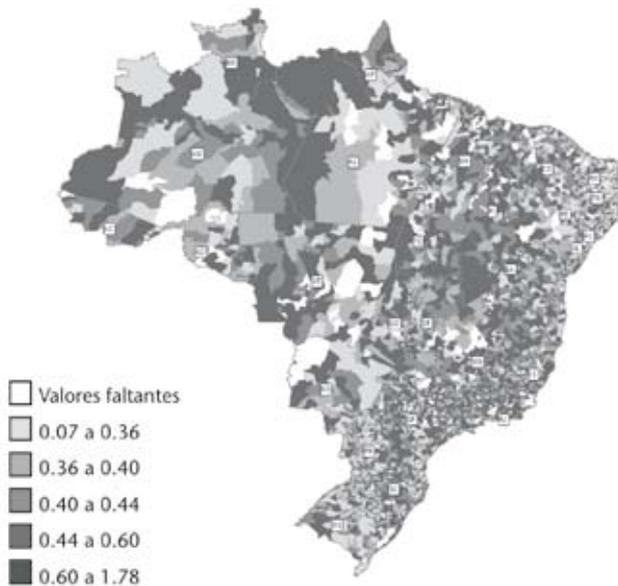
Fonte: Ipea/Dirur. Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

A Figura 2 apresenta a distribuição espacial pelo território brasileiro da mesma variável após a criação da LRF. No mapa, é analisado o comportamento dos gastos para a média dos anos de 2001 a 2004. Nesse período, a maioria dos municípios concentra-se na classe imediatamente anterior àquela que contém o limite imposto pela lei. Os 2.037 municípios pertencentes a essa classe apresentam gastos com pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida. Os municípios do Rio Grande do Sul ainda aparecem com elevados gastos com

peçoal; no entanto, nota-se que não há qualquer município gaúcho acima do limite imposto pela lei. O mesmo acontece com o Estado de Rondônia. O número de municípios que gastavam mais de 60% da receita corrente líquida diminui consideravelmente. Após a LRF, têm sido poucos os estados que apresentam municípios com gastos com pessoal excessivos.

Figura 2 – Dispersão nacional dos gastos com pessoal como proporção da RCL para o período posterior à LRF

Média (2001 a 2004) Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida



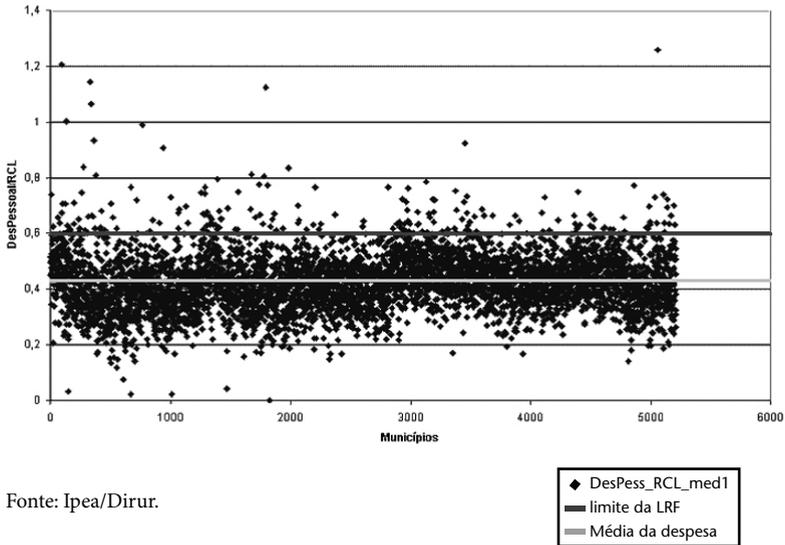
Fonte: Ipea/Dirur.

Para visualização colorida dos mapas deste trabalho ver <http://www.ipea.gov.br>.

É importante ressaltar que o hiato entre os gastos mínimo e máximo diminuiu entre os dois períodos. No período anterior à entrada em vigor da LRF, o limite inferior de gastos era zero e o superior chegava a 1.478. No atual, por sua vez, o limite superior diminuiu consideravelmente e o número de municípios que pertenciam à primeira e à última classe também diminuiu. Essas escalas foram as únicas que apresentaram diminuição no número de municípios, o que significa que houve uma migração dos municípios para as classes medianas (todas as classes intermediárias aumentaram o número de municípios que as compunham). Esse movimento migratório sugere uma convergência de gastos municipais. A análise dos mapas mostra que os municípios que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos e o contrário ocorreu com os municípios que gastavam muito. Tal hipótese de convergência será analisada cuidadosamente, utilizando-se do método da matriz ergótica⁹ e dos Gráficos de dispersão apresentados adiante. O gráfico de dispersão do primeiro período (1998-2000) apresenta uma média de gastos de 42,66% da receita corrente líquida em pessoal e encargos (Gráfico 1). Nesse período, o município que mais gastou com pessoal apresentou um gasto de, aproximadamente, 126% de sua receita corrente líquida, e os que menos gastaram apresentaram gastos com pessoal quase nulos. Nota-se que a linha que representa o limite imposto pela LRF está bem acima do gasto médio dos 5.212 municípios que compõem essa amostra. Mesmo notando que alguns municípios ultrapassam o limite imposto, a grande maioria concentra-se bem abaixo do teto de 60%.

⁹ Para maiores detalhes do método da matriz ergótica consultar a publicação completa em: <http://www.ipea.gov.br>.

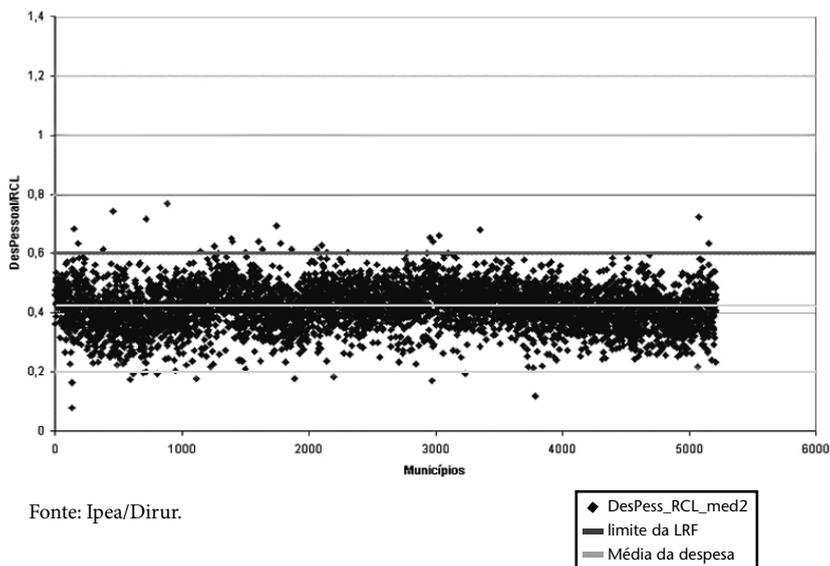
Gráfico 1 – Dispersão dos gastos municipais no primeiro período
(média dos anos de 1998 a 2000)



70

O Gráfico 2 apresenta a dispersão de gastos para o período posterior à LRF. Nota-se que os gastos encontram-se mais concentrados em torno da média (42,01%), que permanece praticamente a mesma em relação ao período 1998-2000. No período anterior, havia maior número de municípios que ultrapassavam o limite de 60%, mas 168 municípios diminuíram seus gastos após a limitação da lei. No entanto, nota-se que, no período anterior à vigência da lei, havia maior número de municípios que gastavam menos de 30% da sua receita. Após a promulgação da lei, eles aumentaram seus gastos.

Gráfico 2 – Dispersão dos gastos municipais no segundo período
(média dos anos de 2001 a 2004)



Portanto, os Gráficos 1 e 2 mostram forte convergência de gastos após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais dados sugerem uma espécie de “efeito manada” decorrente do limite imposto pela lei. Os municípios que tinham gastos excessivos reduziram seus gastos e os que apresentavam uma porcentagem muito baixa de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida passaram a gastar mais. A média de gastos entre um período e outro permanece praticamente a mesma. No entanto, o desvio padrão passou de 0,22 para 0,07.

O fato de a média dos gastos apresentar-se quase 20% abaixo do teto imposto pela lei levanta a questão da adequação da aplicabilidade dessa regra a todos os municípios. Uma vez que os municípios brasileiros apresentam-se altamente heterogêneos, é natural que

haja uma grande variância entre os gastos municipais. Quando a lei impôs um limite universal para todos os municípios, sem discriminação, os gastos municipais tornaram-se mais homogêneos (quantitativamente), o que parece ser contraditório em relação à realidade deles. Há que se verificar se os municípios que aumentaram seus gastos realmente apresentavam essa necessidade e, por outro lado, se os municípios que diminuíram seus gastos não estão passando por um estrangulamento de serviços públicos.¹⁰

4. Dívida consolidada líquida

Nesta seção, analisa-se o desempenho dos municípios brasileiros no tocante ao indicador dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida, denominado doravante pela sigla DCL/RCL.

Apesar de a Resolução nº 20 do Senado Federal, de 7/11/2003, ter estabelecido o mês de maio de 2005 como data limite para todos os municípios se adaptarem aos novos limites de endividamento, julgou-se conveniente analisar o indicador de dívida em toda a extensão da série por ser de extrema importância na avaliação das finanças públicas dos municípios.

Pode-se notar que, antes da elaboração da LRF, a relação média apresentava-se além do limite estipulado pela lei em apenas 0,76% dos municípios brasileiros. As Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste possuíam juntas 92,5% dos casos. As classes dos municípios

¹⁰ Além da análise gráfica, o texto contendo a publicação completa deste trabalho traz uma análise da matriz ergótica a qual mostra claramente a convergência dos gastos municipais para um limite imediatamente inferior ao proposto pela LRF, corroborando mais uma vez o efeito manada proposto por esse texto.

com dívida negativa ou com DCL/RCL menor que 0,2 representavam aproximadamente 67% dos casos e participavam com 4,27% no endividamento agregado dos municípios (ver Tabela1).

Tabela 1 – Quadro-resumo da dívida consolidada líquida agregada dos municípios

DCL/RCL	Período 1 (1998-2000)		Período 2 (2001-2004)	
	Frequência relativa	Participação média no endividamento total	Frequência relativa	Participação média no endividamento total dos municípios
Menor que 0,2	67,03%	4,27%	78,57%	1,63%
Entre 0,2 (inclusive) e 0,6	27,68%	24,77%	18,48%	17,59%
Entre 0,6 (inclusive) e 1,2	4,53%	22,39%	2,78%	18,92%
Maior que 1,2	0,76%	48,57%	0,17%	61,85%

Fonte dos dados: STN (Finbra).

Ao se analisar o período posterior à LRF, observa-se que a parcela dos municípios com a relação DCL/RCL negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de até 0,2 representava 78,57% dos municípios. A participação média na dívida consolidada líquida total que esses municípios juntos representam é de 1,63%, como pode ser visto na Tabela 1. Ou seja, apesar de essa classe englobar um número maior de municípios do que no período anterior, o valor

agregado da dívida consolidada líquida desses municípios é significativamente menor. Quando se analisa a categoria que ultrapassa o limite da LRF, observa-se que o número de municípios diminuiu de 40 para apenas 12. Porém, nota-se também que a participação desses municípios na dívida consolidada líquida do agregado dos municípios é ainda maior, demonstrando crescente concentração da dívida dos municípios sobreendividados na dívida consolidada líquida dos governos locais.

Nota-se que a parcela de municípios com dívida negativa (ou seja, credores) ou com uma relação de dívida de até 0,2 era consideravelmente alta (67,03%). Portanto, os limites de endividamento da LRF, na ocasião em que foram fixados, estavam fora dos padrões da grande maioria dos municípios brasileiros. Ao se investigar o peso dos municípios com pouca ou nenhuma dívida no agregado dos municípios, nota-se a seguinte realidade: os municípios com relação DCL/RCL menor que 0,2 participavam, por sua vez, na dívida consolidada líquida total com apenas 4,27%. Os municípios que ultrapassavam o teto da LRF já no primeiro período participavam, por sua vez, com 48,57% do endividamento total. Antes da LRF, a maior parte dos municípios possuía endividamento muito baixo; entretanto, os poucos municípios sobreendividados concentravam quase metade da dívida consolidada líquida total dos municípios.

Sugere-se que um trabalho posterior analise a sustentabilidade da dívida dos municípios que, no período de 2001 a 2004, ultrapassavam o limite da LRF e também daqueles que estavam próximos desse limite. Os resultados deste estudo sugerem que a LRF não reduziu

a concentração do endividamento municipal (talvez nem fosse esse um de seus objetivos).

A variação da DCL agregada dos municípios, calculada a partir dos dados da Tabela 2, é de 44,05% no período de 1998 a 2004. Nesses anos, observa-se que a dívida consolidada líquida de todos os municípios possui períodos de expansão e retração. A sua participação em relação ao PIB apresenta variação positiva de apenas 0,005 ponto percentual.

Tabela 2 – Dívida consolidada líquida agregada dos municípios

Ano	R\$ constantes de 2004 (IPCA centrado)	Varição percentual anual	Participação da DCL de todos os municípios/ PIB
1998	44.272.611.664,61	-	0,030
1999	50.753.346.051,68	14,64	0,034
2000	50.469.576.610,13	-0,56	0,032
2001	51.187.881.991,45	1,42	0,032
2002	59.682.453.240,15	16,59	0,036
2003	57.686.126.073,37	-3,34	0,035
2004	62.279.717.649,36	7,96	0,035

Fonte: STN/Finbra e IBGE (SCN).

A Tabela 3 a seguir apresenta a evolução da carga tributária bruta dos municípios no período de 1998 a 2004, medida pelo quociente entre receita tributária¹¹ e o Produto Interno Bruto (PIB). No período considerado, esse

¹¹ A receita tributária dos municípios é a soma da arrecadação com impostos – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e outros – como as taxas e contribuições de melhoria.

indicador apresentou uma evolução positiva, indicando, portanto, que os municípios, no seu conjunto, aumentaram sua arrecadação própria.

Tabela 3 – Evolução da carga tributária bruta municipal em relação ao PIB anual

Período	CTB(% PIB)
1998	1,49
1999	1,48
2000	1,39
2001	1,42
2002	1,51
2003	1,59

Fonte: IBGE/SCN Anual.

Por sua vez, a média da relação DCL/RCL dos municípios diminuiu no período de 1998 a 2004, conforme pode-se observar na Tabela 4.

Tabela 4 – Média da relação dívida consolidada líquida/RCL de todos os municípios

Ano	Média DCL/RCL
1998	0,21
1999	0,19
2000	0,15
2001	0,12
2002	0,09
2003	0,10
2004	0,08

Fonte: STN/Finbra.

De acordo com o que foi anteriormente exposto, o endividamento está cada vez mais concentrado em uma pequena parcela dos municípios (apenas 12), na qual se pode destacar o município de São Paulo, que participa com 49,76% na dívida consolidada líquida agregada de todos os municípios. Nota-se que, diferentemente do indicador de despesa com pessoal dividido pela RCL, o indicador de dívida destaca-se por sua concentração nos poucos municípios que superaram o teto estipulado. Por esse motivo, não foi utilizada a metodologia da matriz ergótica. Os resultados desse indicador não mostram nenhum tipo de convergência na transição do primeiro para o segundo período. Logo, a matriz ergótica levaria a uma convergência pouco crível no longo prazo. Os resultados mostram com clareza a concentração do endividamento por meio da participação na dívida consolidada agregada dos 12 municípios que superaram o teto da lei. Em suma, a partir da análise feita até este ponto, pode-se concluir o seguinte:

- a) O indicador da LRF, DCL/RCL, na média de todos os municípios, vem apresentando queda. Isso permite dizer que a lei vem alcançando o objetivo de diminuir a relação DCL/RCL agregada para os municípios.
- b) Apesar de a relação DCL/RCL, no agregado dos municípios, apresentar queda na média dos municípios, essa se deve em parte ao aumento da carga tributária bruta dos municípios. Tal melhora sugere que a LRF teve impacto positivo no esforço fiscal próprio dos municípios, ao menos do lado da receita. No entanto, há que se verificar se esse aumento de tributação pode não ter um aspecto positivo pelo lado dos contribuintes. Ou seja, para que esse aumento da arrecada-

ção tributária seja positivo para os residentes locais, é necessário igualar-se o custo do aumento dos impostos com o aumento dos benefícios (ou seja, bens e serviços prestados pelos entes municipais).

6. Conclusão

Neste trabalho, avaliaram-se os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais. O objetivo foi o de avaliar a evolução destas à luz dos limites impostos pela lei, fazendo a análise em dois períodos: antes (1998-2000) e depois da LRF (2001-2004). No decorrer do trabalho, verificou-se que a LRF definiu limites muito além dos padrões médios dos municípios. Levanta-se, então, a questão sobre os critérios de definição dos limites da lei. A hipótese mais plausível seria que a LRF teria como foco principal os municípios mais problemáticos, sobreendividados e com gastos elevados, o que explicaria a fixação de limites muito elevados. Como já mencionado na introdução deste texto, a LRF incorporou o limite da Lei Camata¹² para o limite de gasto de pessoal, e o limite da dívida consolidada líquida foi estabelecido pela Resolução nº 40 do Senado Federal.¹³ Apesar de as razões para a fixação de limites tão elevados permanecerem algo obscuro, a constatação é de que tais limites se distanciaram da média de endividamento e gastos com pessoal apresentada pelos municípios brasileiros antes e depois da implemen-

.....
¹² Lei Complementar nº 82, de março de 1995. Em 1999, tal lei foi alterada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a qual disciplinou os limites da despesa com pessoal da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

¹³ Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

tação da LRF. Outra hipótese explicativa é que o limite de gasto de pessoal adotado para os municípios tenha tido por base a realidade dos estados. Tal hipótese é corroborada pela média observada dos gastos estaduais no período que antecedeu à promulgação da lei.

No primeiro indicador analisado, o qual é dado pelo quociente entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, avaliou-se que a lei, ao impor o limite de 60% da receita corrente líquida, gerou uma convergência da variável despesa de pessoal/receita corrente líquida à classe imediatamente inferior ao limite de 60%. Esse fato levou ao questionamento da eficiência efetiva da LRF em controlar gastos excessivos dos municípios brasileiros. Após analisar os dados, percebe-se uma nítida convergência de gastos que, no caso brasileiro, pode não ser um fato muito positivo, dado que os municípios apresentam-se muito heterogêneos, logo, com diferentes níveis de demanda por gastos com pessoal. O teto de 60%, além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42%, aproximadamente), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam esse limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco. Os dados sugerem um “efeito manada” após a implementação da LRF. Além disso, observa-se que, sob o aspecto dos gastos, a LRF gerou impactos sobre poucos municípios, pois a média de gastos permaneceu inalterada. Nesse contexto, um estudo relevante seria a análise do perfil dos municípios que apresentaram alterações de gastos após a promulgação da lei. Há que se saber se a lei afetou o perfil de gastos dos municípios em seu conjunto (por exemplo, incentivando gastos com outros custeios). O segundo

indicador analisado, o quociente entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL) levou ao questionamento do quanto efetivo é o limite (1,2) da lei para cada município. Ou seja, a análise dos dados sugere que esse limite foi imposto pela lei não para alcançar a média geral dos municípios, e sim para os entes que, no agregado, representavam mais de 50% da dívida consolidada de todos os municípios. Observa-se que, do período anterior à LRF para o período seguinte, houve uma concentração da dívida consolidada líquida dos municípios. Ou seja, o número de municípios que ultrapassavam o teto da LRF do primeiro para o segundo período diminuiu. No entanto, a participação da dívida desses municípios aumentou em relação ao total da dívida dos municípios. Nesse ponto, sugere-se uma análise da sustentabilidade da dívida dos municípios que ultrapassam o limite da LRF ou que estão muito próximos desse limite.

80

Ao se analisar o indicador DCL/RCL por município, observa-se que esse cai na média dos municípios. Ou seja, a LRF vem sendo eficiente ao diminuir a relação DCL/RCL dessa média. Concluiu-se, também, que tal diminuição é, em parte, consequência da maior arrecadação própria municipal. O aumento da arrecadação pode estar refletindo o aumento da arrecadação própria dos municípios em média. Mas a contrapartida é de se avaliar o quanto eficiente é o indicador no controle do endividamento dos municípios, uma vez que a relação DCL/RCL pode ser, no curto prazo, mantida constante por meio de um aumento de arrecadação própria. Porém, no longo prazo, não é possível aumentar a arrecadação continuamente.

Referências

ANTON, H.; RORRES, C. *Álgebra linear com aplicações*. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BRASIL. Presidência da República (1995-2002). *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002.

DOOB, J. L. *Stochastic Process*. New York, London: Jonh Wiley & Sons, Inc., 1953.

EQUIPE TÉCNICA DA CNM (em colaboração com o prof. Dr. Luis Roque Klering da Escola de Administração da UFRGS). Uma proposta para avaliar a gestão das prefeituras: o índice de responsabilidade fiscal, de gestão e social dos municípios (IRFGS). Disponível em: <<http://200.181.70.174/sites/5700/5770/IRFGS/RelatorioFinal2.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2006.

GIUBERTI, A. C. *Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros*. Brasília: Esaf, 2005. 46 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema4.html>. Acesso em: ago. 2006.

MIRANDA, R. B.; MAGALHÃES, J. C. *Dinâmica de renda, longevidade e educação nos municípios brasileiros*. Brasília: Ipea, jun. 2005 (Texto para Discussão, n. 1.098).

NASCIMENTO, E. R. et al. *Dois anos de responsabilidade fiscal: perspectivas para a gestão pública brasileira*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001857.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.

OLIVEIRA, W. *Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal*. Brasília: Esaf, 2004. 80 p.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. *Consenso político com relação à necessidade de disciplina: um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Esaf, 2004.

SIMON, C. P.; BLUME, L. *Matemática para economistas*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

3. CONTA E FAZ-DE-CONTA

José Roberto R. Afonso

Economista do BNDES, a serviço do Senado Federal; Mestre pela UFRJ e Doutorando da Unicamp¹

Por que os governadores tomaram medidas fiscais tão drásticas ao assumirem seus mandatos no início deste ano se os indicadores fiscais oficiais mostravam um cenário fiscal tão saudável nas finanças estaduais?

Esta questão é só o mote para explorar alguns aspectos das políticas e, especialmente, das práticas fiscais reinantes no Brasil e apresentar uma crítica construtiva na mensuração e aplicação dos indicadores fiscais, de um lado, tradicionalmente usados por autoridades governamentais e pelo mercado financeiro (caso da dívida líquida apurada pelo Banco Central), e, de outro lado, calculados para atender aos limites fixados na recente legislação fiscal (focados na dívida consolidada e nos gastos com pessoal).

Desde já alertamos que este breve artigo é menos descritivo e mais opinativo. Manifesta preocupações pessoais e apresenta muitas provocações no afã de suscitar mais reflexões e discussões para continuarmos a aprimorar as instituições fiscais. Responsabilidade fiscal não é uma obra pronta e acabada na edição de uma lei. Por que paramos o processo de reforma das finanças públicas?

¹ As opiniões aqui expressas são exclusivamente do autor e não das instituições citadas. Os economistas Kleber Castro e Beatriz Meirelles auxiliaram na pesquisa. Elaborado com base em informações disponíveis até 15/7/2007.

Relembrando alguns fatos: os governadores estaduais que tomaram posse em 1º de janeiro de 2007 adotaram medidas bastante severas para o controle das respectivas contas públicas – como bloqueio de dotações orçamentárias; reavaliações e suspensão de contratos, pagamentos postergados e até moratória de fornecedores; corte de cargos, atraso no pagamento da folha salarial e até mesmo demissão de funcionários.

Chama a atenção, ainda, que tais medidas não foram concentradas em um ou outro estado, em uma ou outra região, em governadores (atuais ou antigos) deste ou daquele partido. Foi um quadro generalizado. Até mesmo governadores reeleitos adotaram medidas na direção da austeridade fiscal.

Inúmeras reportagens na mídia, impressa e televisiva, também forneceram um retrato bem realista da situação débil em que se encontrava a saúde de muitos governos estaduais.

Cabe indagar qual era realmente o diagnóstico das finanças e, o principal, o que provocou tal descontrole.

Inicialmente, importa louvar que os atuais governadores, de maneira generalizada, independente da origem partidária e profissional, estrearam no cargo adotando medidas inegavelmente muito austeras e impopulares. Não deixa de ser um sinal positivo de uma firme disposição de enfrentar os problemas, alguns de natureza conjuntural, outros estruturais, desde os primeiros dias de governo. É dito que a coragem e os acertos nos primeiros três meses de mandato decidem o destino e o sucesso nos três anos seguintes.

A pergunta imediata é: por que ainda temos heranças malditas sendo transferidas de um para outro governador? Será que o

mesmo cenário se repetirá na próxima mudança de mandato estadual, municipal ou mesmo federal?

Antecipa-se a conclusão de que, infelizmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido atropelada por alguns truques de contabilidade criativa.

Os indicadores tradicionais (baseados na mensuração da dívida líquida junto aos credores bancários) nem sempre captam o real quadro fiscal por conta da falta de atualização de parâmetros e princípios, quando não da própria maquiagem enganadora.

Para aplicação dos limites da LRF, a maquiagem contábil atinge os gastos com pessoal. Para fins da apuração da dívida líquida, parte da dívida tem sido escamoteada porque o governo federal e os estaduais assumem cada vez mais compromissos junto a credores que não são bancários e, por isso, não são captados pelo Banco Central quando mede a dívida pública. Em vez de contraírem dívida em banco ou lançar título, criam os famosos “papagaios”. No final do ano, os restos a pagar que valem milhões viram bilhões no ano seguinte. Aliás, virou um eufemismo chamar dezenas de bilhões de contas em aberto de restos a pagar.

Vale detalhar os números para fundamentar a tese de que transparência e responsabilidade fiscal estão sendo minadas.

O desempenho fiscal dos estados costuma ser medido apenas pelos indicadores tradicionalmente usados pela política e prática fiscal no país – o superávit primário e a dívida líquida. A evolução destes índices nos últimos anos mostra um sucesso incontestável, ainda maior se forem comparados com a evolução dos mesmos índices do governo federal.

Os fluxos dos governos estaduais, com base em dados oficiais do Banco Central, comparando os fluxos acumulados nos primeiros onze meses de 2002 e de 2006 (vide Figura 1), concluem que o superávit primário subiu de 0,58% para 0,70% do PIB entre 2002 e 2006 – uma melhoria de 0,13 pontos do produto. O tamanho do superávit estadual aumentou em 22,2% enquanto o do governo federal mal cresceu 2,4% (de 2,16% para 2,21% do PIB no mesmo período).

Figura 1 – Necessidade de financiamento do setor público
Fluxos acumulados no ano: janeiro a dezembro

	Em % do PIB			Varição relativa
	2002	2006	2002-2006	2006/2002
Resultado nominal	4,17	3,01	-1,16	-27,8%
Governo central	0,68	3,21	2,53	372,4%
Estados	2,96	0,59	-2,37	-80,0%
Municípios	0,52	0,12	-0,40	-76,3%
Empresas estatais	0,01	-0,91	-0,92	-14841,1%
Juros nominais	7,71	6,89	-0,82	-10,7%
Governo central	2,84	5,42	2,58	90,8%
Estados	3,54	1,30	-2,24	-63,4%
Municípios	0,66	0,27	-0,39	-59,5%
Empresas estatais	0,67	-0,09	-0,76	-113,6%
Resultado primário	-3,54	-3,88	-0,34	9,5%
Governo central	-2,16	-2,21	-0,05	2,4%
Estados	-0,58	-0,70	-0,13	22,2%
Municípios	-0,14	-0,14	0,00	2,6%
Empresas estatais	-0,67	-0,82	-0,15	23,3%
PIB (R\$ bilhões)	1.477,8	2.322,8		

(-) superávit; (+) déficit

Elaboração própria. Fonte primária: Banco Central.

O gasto com juros nominais dos estados caiu significativamente: de 3,54% para 1,30% do PIB entre 2002 e 2006 – ou seja, um decréscimo de 2,24 pontos do PIB. O governo federal fez um movimento no sentido radicalmente inverso: quase duplicou seus gastos com juros, saltando de 2,84 para 5,42 pontos do PIB no mesmo período, o que dá um acréscimo de aproximadamente 2,6 pontos.

O resultado nominal dos estados refletiu as duas melhoras, do maior superávit primário e do menor gasto com juros: o déficit de 2,96% do PIB até dezembro de 2002 caiu expressivamente para apenas 0,59% até dezembro de 2006, isto é, tais governos fizeram um esforço fiscal da ordem de 2,37 pontos do PIB e cortaram em 80% o seu déficit. Mantida a tendência, podem chegar ao tão sonhado déficit nominal zero já em 2007. É um movimento radicalmente inverso ao feito pelo governo federal: partiu de um déficit nominal mínimo, de 0,68% do PIB em 2002, e saltou para 3,21% em 2006 (até dezembro), ou seja, o tamanho do déficit federal aumentou em quase quatro vezes no mesmo período.

O estoque da dívida pública refletiu tal desempenho diferenciado, sempre de acordo com dados do Banco Central, cuja última posição se refere a dezembro de 2006 (Figura 2). O setor público como um todo tinha uma dívida líquida de 44,92% do PIB nessa data, contra um saldo de 50,91% do PIB ao final de 2002.

Decomposta a dívida por esfera de governo, inquestionavelmente a melhor evolução foi dos estados: caiu de 14,91% para 13,34% do PIB entre 2002 e 2006, o que significa um decréscimo de 1,57 pontos do produto, superando até mesmo a redução da dívida registrada no governo federal (de 1,44 pontos) e apesar do montante de sua dívida ser

muito superior. Mais uma vez, estados promoveram um esforço fiscal mais rigoroso: reduziram o montante de sua dívida líquida em 10,5% contra apenas 4,4% da federal.

Figura 2 – Dívida líquida do setor público

	% do PIB			Varição relativa
	dez/02	dez/06	2002-2006	2006/2002
Dívida total	50,91	44,92	-5,99	-11,8%
Interna	37,81	47,60	9,79	25,9%
Externa	13,10	-2,67	-15,78	-120,4%
Dívida por Esfera de Governo	50,91	44,92	-5,99	-11,8%
Governo federal e Banco Central	32,40	30,97	-1,44	-4,4%
Estados	14,91	13,34	-1,57	-10,5%
Municípios	2,02	1,98	-0,04	-2,0%
Empresas estatais	1,58	-1,36	-2,94	-186,4%
PIB (R\$ bilhões)¹	1.730,7	2.376,1		

¹PIB dos últimos 12 meses valorizado pelo IGP-DI centrado.
Elaboração própria. Fonte primária: Banco Central .

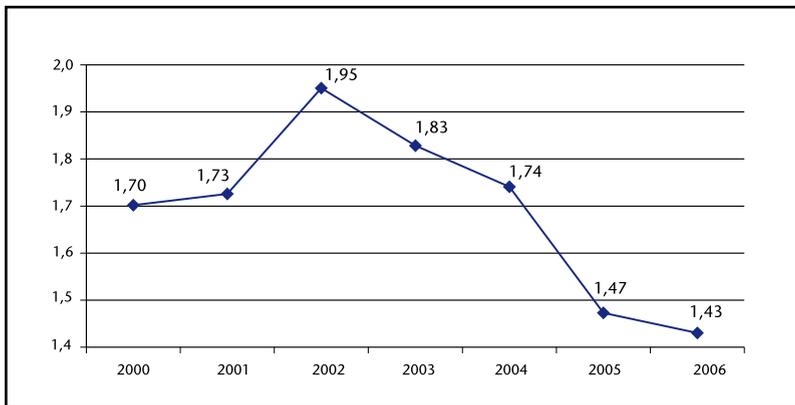
A redução do endividamento estadual também apareceu no principal indicador criado pela LRF: a razão entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL).²

Segundo os últimos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o conjunto de estados brasileiros, essa relação

² Ver Tabela disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional: http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf

caiu de 1,95 para 1,43 vezes entre dezembro de 2002 e dezembro de 2006 (vide Gráfico a seguir). É o menor índice apurado desde que foi implantada a LRF e fica aquém do teto de endividamento fixado pelo Senado em duas vezes a receita corrente.

DCL/RCL consolidado dos Estados



Fonte: STN. (Elaboração própria.)

Essa evolução agregada já aponta uma folga expressiva para que os estados pudessem contrair novos financiamentos: em princípio, se o agregado constituísse um único estado, este teria uma folga para se endividar o equivalente a 0,56 vezes sua receita, ou seja, poderia contrair novos empréstimos de R\$ 133 bilhões.³ Na prática, tal folga não é tão larga porque as situações são muito díspares entre os estados e, principalmente, porque eles estão sujeitos também a um teto fixado na lei que regulou a rolagem das dívidas junto ao Tesouro, que é anterior e mais restritivo do que o fixado pela LRF/Senado (com uma vedação

³ Os estados que apresentaram as menores razões DCL/RCL em dezembro de 2006 foram: RR (0,10), AP (0,11), TO (0,13), RN (0,26), DF (0,33). Os estados que apresentaram as maiores razões DCL/RCL em dezembro de 2006 foram: RS (2,53), AL (2,22), SP (1,89), MG (1,89), GO (1,82).

genérica para novos financiamentos enquanto a dívida financeira não for igual à receita líquida real).⁴

Surge uma contradição entre os números oficiais das finanças públicas e os fatos criados pelos novos governadores. De um lado, as contas fiscais tradicionais mostram que teriam sido um sucesso re-tumbante as finanças dos mandatos estaduais passados. De outro, as medidas fiscais extremamente duras recém-adotadas mostram que foi maldita a herança recebida. Como é possível tamanho disparate?

Uma avaliação limitada às metas fiscais tradicionais (a do superávit primário e a da dívida líquida), tão caras às autoridades econômicas e acompanhadas com tanta atenção pelo mercado financeiro, concluiria que os novos governadores não precisavam ter adotado medidas para endurecer tanto na austeridade fiscal, porque os estados foram muito melhores que o governo federal durante o último mandato. Alguém até poderia dizer que medidas tão duras deveriam estar sendo tomadas por outra esfera de governo, a federal, que até agora não implantou nenhuma medida de igual teor – pelo contrário, os gastos continuam crescendo a taxas aceleradas, bem superiores à da expansão da economia, e o superávit primário só é sustentado porque, mais uma vez, vem crescendo a arrecadação tributária federal em ritmo igualmente rápido.

Uma opinião em sentido inverso é que, antes de tudo, reforçar a austeridade fiscal é sempre recomendado a qualquer governo em início de mandato, seja ele novo, seja ele fruto de reeleição. O paradoxo das contas, porém, é explicado pela limitação conceitual e pela deficiência

⁴ Não custa alertar que os conceitos adotados na lei do refinanciamento das dívidas são diferentes dos previstos na LRF.

metodológica dos dois indicadores fiscais tradicionalmente utilizados: a fonte primária é financeira (declarações dos bancos e dos gestores da dívida mobiliária) e não fiscal (não são os balanços contábeis públicos); não captam todas as dívidas (especialmente escapam as de curto prazo) e, por conseguinte, nem todos os fluxos; e misturam governos com empresas de direito privado. Isso não costuma ocorrer em outros países, nem mesmo emergentes, que formulam, executam e acompanham a política fiscal com base em outros paradigmas – mais atentos ao resultado nominal do que ao primário, não misturando empresas estatais produtivas com governos, atentando para a contabilidade pública, preocupando-se com a diferença entre receita e gasto e não focando apenas na dívida mobiliária e bancária.

A política fiscal no Brasil se tornou presa da miopia do superávit primário e da dívida líquida. Vamos muito bem nesses dois quesitos, mas isso não é tudo nem é verdadeiro.

As críticas aqui apresentadas podem ser atenuadas ao menos num ponto: o debate nacional passou a se preocupar cada vez mais com a forma como o superávit primário tem sido gerado. Há melhora à custa de aumento de carga tributária quando esta já era alta, e de mais cortes nas despesas com investimentos fixos, que já eram muito baixas?

Os estados não fugiram a essa regra marcante nas finanças públicas federais. O aumento da arrecadação tributária foi a locomotiva que puxou o dito ajuste das contas estaduais nos últimos anos. Aliás, o Tesouro Nacional também é sócio privilegiado nessa empreitada pois sempre recebe um percentual fixo sobre a receita para pagamento do serviço da dívida renegociada.

O ICMS aumentou muito nos últimos anos por conta do aumento de preços e alíquotas de combustíveis, energia e telecomunicações, das maiores importações e da incidência por cima do aumento de carga já produzida pela Cofins/PIS. O IPVA também teve melhora importante.

Entre 2002 e 2006, a estimativa é que a carga tributária estadual (Figura 3) tenha saltado de 8,74% para 9,22% do PIB – ou seja, só os estados diminuíram a renda disponível na economia em 0,49 pontos do PIB (equivalentes a R\$ 85,1 bilhões, em valores nominais). O único atenuante na crítica ao padrão de ajuste dos estados é que a carga tributária federal apresentou uma escalada ainda mais acentuada no mesmo período.

Figura 3 – Carga tributária estadual

Estimativa com base na metodologia das contas nacionais

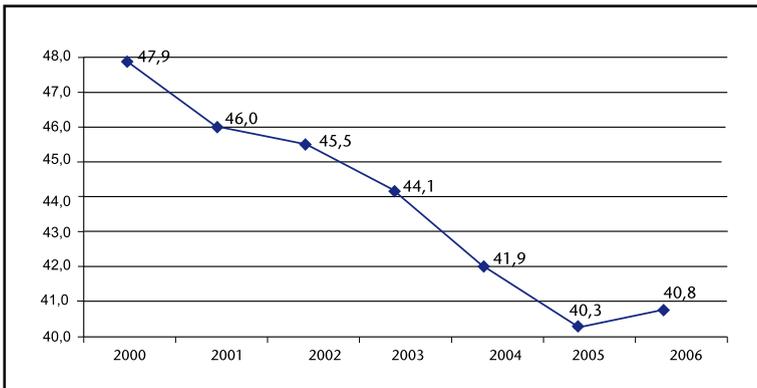
	2006		2002		2006-2002	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB
Estados	214,2	9,22	129,1	8,74	85,1	0,49
ICMS	165,7	7,13	103,0	6,97	62,7	0,16
IPVA	12,1	0,52	6,9	0,47	5,2	0,05
ITCD	1,0	0,04	0,5	0,03	0,5	0,01
IRRF	7,4	0,32	3,7	0,25	3,7	0,07
Taxas	6,1	0,26	3,1	0,21	3,0	0,05
Previdência	15,4	0,66	8,4	0,57	7,0	0,10
Contribuições	0,4	0,02	0,6	0,04	-0,2	-0,02
Demais	6,1	0,26	3,0	0,20	3,1	0,06
PIB	2.322,8		1.477,8		845,0	

Elaboração própria. Fonte primária: Confaz, STN.

O aumento da receita estadual também deve explicar por que a maioria dos estados conseguiu se enquadrar e reduzir o comprometimento daquela com a folha salarial.⁵

A LRF fixou em 60% da receita corrente o teto para gasto com pessoal de cada estado com todos os Poderes. O sublimite para o Executivo é de 54%, e é este que será aqui comentado. Como no último mandato o aumento da receita superou o da folha salarial, foi possível reduzir tal índice: recuou para 40,8% da receita em 2006. Exemplificando, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2006, essa razão diminuiu em SP (de 48,0% para 42,8% da receita), RS (48,8% para 41,3%), MA (40,7% para 35,6%) e RJ (37,5% para 27,5%).⁶

DLP/RCL Consolidado dos Estados



Fonte: STN. (Elaboração própria.)

⁵ Ver tabela divulgada no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional: http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/Financas_Estaduais_Desp_Pessoal.pdf.

⁶ Os estados que apresentaram as menores razões DLP/RCL em 2006 foram: RJ (27,5), RR (28,7), ES (32,0), MA (35,6), CE (38,4). Os estados que apresentaram as maiores razões DLP/RCL em 2006 foram: RN (48,2), AC (48,1), PB (45,6), AL (45,0), PR (44,9).

O controle dos gastos com pessoal também aponta para outra situação curiosa, na qual é gritante o contraste entre o sucesso dos indicadores de atendimento das metas da LRF e o fracasso de alguns estados, que mal conseguem pagar os salários em dia de seus funcionários. É ilustrativo que, em 2006, o Rio de Janeiro gastaria com pessoal apenas 27,5% de sua receita corrente, o índice mais baixo do país, muito aquém da média nacional (40,8%) e do limite legal (60%).

É eloqüente que existem problemas na aplicação e no acompanhamento dos limites e controles.

Na medida em que diminuiu a atenção da opinião pública e da mídia para a implantação da LRF, cresceram as interpretações e as maquiagens, sob o olhar complacente ou ausente de muitas autoridades responsáveis pela fiscalização ou pelo acompanhamento nacional das contas (quando não eram as próprias autoras dos arranjos). Ora somem dos gastos com pessoal os inativos, de um Poder ou de todo o governo, ora são contados como se fossem serviços, ora desaparece a parcela do IR retido dos servidores, ora a dívida ativa vira crédito líquido e certo – enfim, é um paraíso da chamada contabilidade criativa.

Até mesmo a dívida pública também fica escamoteada porque, cada vez mais, os grandes governos, seja o federal, seja a maioria dos estaduais, recorrem a um expediente de endividamento que era típico de prefeituras de pequeno porte: a assunção de compromissos diretamente junto aos fornecedores, empreiteiros e até mesmo aos outros fiscos, como o INSS e o FGTS. Ao invés de contraírem dívidas em bancos ou lançarem títulos, acumulam os famosos “papagaios”. No final do ano, muitas das despesas restam a pagar para o ano seguinte, mas em valores que superam a casa de bilhões – ou seja, nada têm a ver com sua denominação oficial, de restos a pagar.

O mais incrível é que esses bilionários restos a pagar, embora inscritos nos balanços públicos, são ignorados na contabilidade oficial das autoridades econômicas – aquela divulgada mensalmente pelo Banco Central, que a mídia tanto propagandeia, que os especialistas gastam horas analisando. Em outras palavras, é possível a um governo gerar superávit primário, reduzir a dívida líquida, apesar de acumular bilhões em restos a pagar, de aumentar ainda mais as contas a descoberto, afinal, desde que não seja em bancos, e ninguém vê isso (ou finge que não quer ver), nem em Brasília, nem no mercado financeiro.

Os restos a pagar – dívidas junto a fornecedores empreiteiros e até mesmo a outros fiscos – não são contabilizados na Dívida Líquida do Setor Público, divulgada mensalmente pelo Banco Central, porque o BC computa apenas os créditos do sistema financeiro junto aos governos.⁷

A evolução real dos restos a pagar entre 2000 e 2006 (vide Figura 4), deflacionados pelo IPCA, destaca uma tendência crescente no caso da União: de R\$ 26,2 bilhões em 2000 saltaram para R\$ 45,8 bilhões seis anos depois, isto é, uma taxa média de crescimento anual de 9,7%. No caso dos estados, os restos a pagar cresceram de R\$ 27,8 bilhões em 2000 para R\$ 28,2 bilhões em 2005 e caíram para R\$ 25,5 bilhões em 2006.⁸

⁷ Ver quadros 34 e 34-A da “Nota para a Imprensa” divulgada mensalmente pelo Banco Central. <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>

⁸ Embora os restos a pagar agregados para os 27 estados apresentem tendência estável nos seis anos, em 13 estados as taxas de crescimento médias anuais são positivas: TO (13,3%), MT (11,8%), RO (10,6%), RS (10,3%), AC (8,8%), AP (6,0%), BA (5,8%), CE (5,6%), RN (5,6%), SP (4,9%), MG (4,4%), RR (2,7%), GO (1,7%).

Figura 4 – Restos a Pagar dos Estados e da União – 2000/ 2006
(em R\$ bilhões – IPCA)

	Restos a pagar total			Restos a pagar com pessoal			Restos a pagar não processados		
	União	Estados	soma	União	Estados	soma	União	Estados	soma
2000	26,23	27,84	54,07	1,64	1,20	2,85	21,32	7,07	28,40
2001	37,94	27,86	65,80	0,44	4,04	4,48	31,99	11,91	43,91
2002	28,63	27,93	56,56	0,60	4,0	4,60	19,77	9,03	28,80
2003	39,76	27,07	66,83	0,84	5,92	6,76	28,20	08,94	37,14
2004	24,81	26,90	51,71	0,69	6,36	7,05	19,36	08,16	27,51
2005	41,24	28,20	69,44	0,82	5,62	6,43	35,40	9,19	44,59
2006	45,77	25,50	71,27	0,28	6,15	6,43	38,75	5,48	44,23
Taxa de crescimento média anual	9,7%	-1,4%	4,7%	-25,6%	31,2%	14,5%	10,5%	- 4,2%	7,7%

Fonte: Elaboração própria. Dados Primários STN e IPEADATA.

O problema da dívida flutuante estadual está nos restos a pagar com pessoal: cresceram 450% entre 2000 e 2006. Seria natural uma expansão proporcional ao aumento do tamanho da folha salarial dos servidores e o seu giro (que, em condições normais, deveria ser de apenas um mês). Porém, uma variação dessa magnitude possivelmente retrata maiores atrasos no pagamento da folha – proporções maiores da folha em aberto, mais meses acumulados e/ou mais estados recorrendo a tal prática.

Falta transparência fiscal, embora cada vez mais dados sejam publicados. Parece que uma nova maneira de esconder problemas nas finanças públicas passou a ser divulgar informações em excesso, em muitos e diferentes relatórios, com formatos diferentes e publicações ou divulgação na Internet em endereços os mais variados. No final, o exagero de publicidade e detalhamento acaba levando à perda da noção do todo ou do

que seja mais relevante. É outro paradoxo: ao mesmo tempo em que se exagera no formalismo e na divulgação, acaba-se perdendo conteúdo e, o principal, compreensão pelos leigos do que realmente se passa nos governos. Publicidade, por si só, não é garantia de transparência.

A pobreza dos indicadores, das análises e da formulação, execução e acompanhamento da política fiscal explicam essa situação paradoxal que assola os governos estaduais: relatórios e indicadores oficiais mostram uma evolução muito boa nos últimos anos, trajetórias melhores que a federal, mas, na prática, a saúde é débil. Na parte em que a informação está correta, o ajuste continua muito dependente de aumento de receita, e a qualidade do gasto segue sofrível, com investimentos fixos muito deprimidos. Na parte em que a informação é distorcida ou escondida, gastos são artificialmente reduzidos e dívidas são guardadas em gavetas – muitas vezes, até a chegada do novo herdeiro, quer dizer, até o mandato seguinte.

A transparência vem perdendo espaço para uma esperteza que, no fundo, não serve para equacionar os problemas; só para escondê-los por algum tempo. Se não for mudado tal *modus operandi*, é possível que se continue tendo que enfrentar crises a cada quatro anos. Os relatórios e os indicadores fiscais têm falhado em separar o que é conta do que é o faz-de-conta.

4. LEGISLAÇÃO SOBRE LICITAÇÕES E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Paulo Roberto Ossami Haraguchi

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da área de Administração Pública

Informações preliminares

A atual ordem constitucional ampliou sensivelmente a autonomia municipal, assegurada pelos artigos 18 e 19, e garantida contra os estados-membros pelo art. 34, VII, “c” da CF/88. É na Constituição Federal que se encontram distribuídas entre as três esferas de governo as respectivas competências exclusivas. Nas Constituições anteriores, aos municípios só era outorgado governo próprio e competência exclusiva, ou seja, o mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.

Com a Constituição de 1998, foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado de governo próprio e competência exclusiva, e ainda a ampliação destas, criando assim uma nova instituição municipal no Brasil e, conseqüentemente, outorgou-se aos municípios uma autonomia própria e ampla. A autonomia municipal não é apenas norma, mas, sobretudo, princípio de ordem constitucional.

Consoante o entendimento da doutrina e de acordo com as disposições constitucionais, a autonomia municipal se dá sob quatro aspectos:

-
1. auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, votada, aprovada e promulgada pelo Legislativo municipal;
 2. autogoverno, ou seja, ter governo próprio, representado por autoridades próprias, decorrente da eletividade dos seus mandatários políticos (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores);
 3. autolegislação, ou seja, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no âmbito da legislação concorrente; e
 4. auto-administração, consistente em organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, seja em distribuir e arrecadar os tributos de sua competência, seja em aplicar suas rendas.

Sob o prisma da autolegislação, vale ressaltar o disposto no art. 30, I, da Constituição:

Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local

O que difere e caracteriza o interesse local é a predominância do interesse do município sobre o interesse da União e do estado. Entretanto, no tocante ao tema licitações e contratos administrativos, a autonomia legislativa dos municípios ficou limitada, senão vejamos.

A Carta Política atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da administração pública. Portanto, trata-se de norma geral aplicável a todos os entes públicos, inclusive aos municípios. A estes compete legislar de forma complementar sobre os procedimentos licitatórios, desde que não conflite com as normas gerais de competência da União.

No entanto, a aludida lei, comumente denominada de Lei de Licitações, foi elaborada e aprovada num momento histórico peculiar, marcado pela preocupação pública com denúncias de corrupção no Estado. Esse contexto, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu diretamente para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, que deixou pouca ou nenhuma margem para a normatização autônoma do assunto, por cada órgão ou entidade, ou para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas.

Assim, o que ocorre é que os municípios ou editam leis que praticamente repetem as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, ou se abstêm de sua competência legislativa e adotam a Lei de Licitações na integralidade. Portanto, a Lei nº 8.666, de 1993 é, direta ou indiretamente, aplicável aos municípios.

Considerando a heterogeneidade dos municípios, cuja realidade é bastante diferente ao se considerar o universo de todos os municípios brasileiros, questiona-se sobre a adequabilidade da lei à realidade desses entes federados e sobre a necessidade de ajustes à mesma.

No Seminário Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios, promovido pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação

Tecnológica da Câmara dos Deputados, realizado em fevereiro de 2007, na Câmara dos Deputados, diversas foram as opiniões emitidas a respeito da aplicação da Lei de Licitações aos municípios brasileiros, inclusive por entidades representativas desses entes estatais. A opinião predominante foi de que o atual ordenamento jurídico é adequado, embora alguns reparos sejam desejáveis.

O principal problema apontado diz respeito à complexidade da Lei de Licitações, que causa dificuldades em sua aplicação, principalmente pela falta de conhecimento de quem tem a incumbência de aplicá-la.

A questão da ocorrência de fraudes não se vincula necessariamente a deficiências na lei, mas sim ao oportunismo de gestores públicos e licitantes mal intencionados, que, sob a visão de entidades ligadas aos municípios, não constituem a regra, mas sim a exceção, no universo das licitações públicas realizadas pelos municípios.

Esses problemas demandam ações no sentido de melhorar a capacitação dos responsáveis pelos procedimentos licitatórios e de aperfeiçoar os mecanismos de controle exercido pelos órgãos fiscalizadores e pela própria sociedade.

Um ponto que mereceu destaque foi a utilização do pregão, regulamentado pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que tem demonstrado ser um instrumento eficiente para as contratações públicas, propiciando substanciais economias para os cofres públicos e permitindo mais celeridade no tempo demandado para a realização dos certames.

Problemas detectados e sugestões

O principal problema detectado, no âmbito dos municípios, é o pouco preparo dos agentes públicos que lidam com licitações. Embora se trate de norma geral, prevista no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, a Lei nº 8.666, de 1993, é extremamente detalhista, o que a torna de difícil compreensão para seus aplicadores. Tal complexidade deve-se ao fato de a lei ter sido elaborada e aprovada num contexto histórico marcado pela constante preocupação da sociedade com denúncias de corrupção no poder público. Essa conjuntura, como não poderia ser diferente, sensibilizou os legisladores da época e, portanto, foi motivo determinante para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, resultando em procedimentos complexos que geram dúvidas nos servidores públicos que são os responsáveis pelo controle das licitações, pela elaboração de editais, etc.

104 Portanto, seria recomendável promover alterações para que a mesma tivesse um caráter mais geral e, dessa forma, proporcionasse aos demais entes federativos liberdade para legislar sobre questões específicas à realidade por eles vivida. Entretanto, alterações dessa natureza seriam de difícil viabilização, pois obrigariam todos os demais entes federados a elaborar normas específicas de licitação, de forma a complementar as normas gerais, ou seja, demandaria trabalho legislativo de todas as Assembleias Legislativas e todas as Câmaras de Vereadores do país. Ademais, há que se considerar a cultura criada em função da vigência da Lei de Licitações, ou seja, todo o conhecimento já sedimentado tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência, ao longo desses quatorze anos de sua vigência.

Assim, com vistas a superar o problema, melhor será capacitar os agentes públicos responsáveis pelos procedimentos licitatórios. Na prática constata-se que muitas das irregularidades não se devem à má-fé dos administradores, mas, sim, na maioria das vezes, à falta de preparo destes.

Outro aspecto que dificulta os procedimentos de licitações nos municípios é o entendimento da maioria dos órgãos de controle de que o menor preço é necessariamente o mais vantajoso, o que nem sempre reflete o real interesse público. Se o gestor optar por outro critério para selecionar a proposta mais vantajosa, que não o de menor preço, vai ter de explicar, justificar e comprovar que realmente essa era a proposta mais vantajosa. Veja-se o exemplo das aquisições de caneta esférogáfica em muitos órgãos públicos. Ao considerar somente o menor preço como critério para a seleção das propostas, o que vem ocorrendo são compras de marcas de origem duvidosa e que, quando chegam ao usuário final, geralmente apresentam problemas de falha na escrita. Já na iniciativa privada há quase um consenso sobre a qualidade de uma marca famosa que possui um custo que, apesar de baixo, não consegue competir com outras marcas de origem principalmente asiática.

Também as hipóteses de dispensas de licitação, da forma atualmente redigida, são de difícil compreensão, o que dá origem a várias interpretações, ocasionando irregularidades formais por parte dos gestores municipais. Neste ponto, sugere-se uma revisão, de forma a tornar mais claro em quais situações é cabível a justificativa de dispensa de licitação.

A habilitação de licitantes também é um problema, pois acarreta dispêndio de tempo e de recursos, sobretudo recursos humanos. Uma solução seria adotar as regras já existentes na modalidade do pregão, ou seja, a inversão de fases.

Sugere-se ainda haver um cadastro de fornecedores único e a padronização nas certidões que precisam ser apresentadas por aqueles que vão habilitar-se. Hoje em dia, a diversidade de certidões existente acaba causando problemas nos certames licitatórios realizados nos municípios, em especial naqueles de menor porte.

Entende-se também necessária a revisão dos arts. 54 a 79, da Lei de Licitações, que disciplinam os contratos administrativos, devido à complexidade ali existente.

Quanto às sanções administrativas, sugere-se que haja legislação mais flexível, que possibilite a aplicação efetiva dessas sanções, atualmente prejudicada pela interposição de vários recursos.

Outra demanda apresentada pelos representantes dos municípios é a atualização nos limites das modalidades de licitação, previstos no art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993. Desde a última revisão feita pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, a inflação medida pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), superou 63%, o que criou grande distorção e defasagem nos procedimentos licitatórios. O que vem acontecendo é um alto custo do certame licitatório, quando comparado ao valor da aquisição, ou seja, gasta-se muito com o meio necessário para se atingir o fim. Com a atualização dos limites, diversas aquisições hoje realizadas mediante tomada de preços poderão ser efetuadas mediante convite, modalidade bem mais acessível à realidade dos

municípios do que aquela, tanto sob o aspecto de custo do certame, quanto sob o aspecto de simplicidade do procedimento e capacitação dos responsáveis pela licitação.

Embora possa haver opiniões contrárias à atualização dos limites das modalidades licitatórias, sob o argumento de que poderia facilitar desvios, entende-se que não estejam nos limites a causa de fraudes, mas sim nas atitudes de maus gestores, que são as exceções e não a regra, nas licitações municipais. Deve-se partir do princípio que a maioria dos gestores municipais são pessoas honestas. Quem quer fraudar sempre vai buscar mecanismos para fazê-lo.

Uma alteração desejada à Lei de Licitações é a exigência de prova de pagamento da folha de funcionários e guias de recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários das empresas locatárias de mão-de-obra contratadas pela administração pública. Essa medida tem o objetivo de proteger a administração pública de ações de coresponsabilidade advindas de contratos de prestação de serviços por empresas terceirizadas, que não cumprem suas obrigações trabalhistas e previdenciárias. Atualmente, sem a exigência sugerida, as prefeituras podem responder regressivamente pelos débitos, haja vista o entendimento jurisprudencial dominante nas cortes trabalhistas.

Outra sugestão é a modernização da Lei de Licitações, ou seja, a incorporação dos recursos tecnológicos às regras dos procedimentos licitatórios, em todas as fases em que for possível se utilizar da informática e da rede mundial de computadores (Internet). Um aspecto reclamado foi o alto custo despendido com as publicações de editais, devido à obrigação legal de publicação em órgão oficial de imprensa, e em alguns casos em jornais de grande circulação. Sugere-se que possa ser

flexibilizado esse ponto, permitindo-se a publicação eletrônica, mesmo porque, atualmente, o acesso por parte das empresas licitantes, e do público em geral, à rede mundial de computadores é muito maior do que o acesso aos diários oficiais.

Cumprido destacar que muitas das sugestões aventadas, em especial as de incentivo ao uso do pregão, foram objeto de proposição do Poder Executivo, mediante o Projeto de Lei nº 7.709, de 2007, que integra o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. São seguintes as medidas propostas, que, sob a ótica dos municípios, irão contribuir sobremaneira para o aperfeiçoamento das contratações públicas:

- incentivo à utilização do pregão;
- incentivo à utilização de sistema eletrônico nas licitações;
- apoio à publicação eletrônica;
- inversão de fases.

O pregão

Fruto da conversão da Medida Provisória nº 2.182-18, de 2001, resultante da reedição da Medida Provisória nº 2.026, de 2000, a Lei nº 10.520, de 2002, instituiu no ordenamento jurídico o pregão como modalidade de licitação. Deste modo, ficou facultado aos entes públicos, e aqui se incluem os municípios, a adoção do pregão, inclusive na forma eletrônica, para aquisição de bens comuns.

O art. 2º da Lei nº 10.520, que previa expressamente a autorização para que estados, Distrito Federal e municípios viessem a utilizar o pregão, foi vetado pelo presidente da República. Destarte, surgiu a dúvida so-

bre a aplicabilidade da nova modalidade de licitação para os municípios, ou seja, se a lei tratava de norma geral, de aplicação a todos os entes públicos, ou de norma específica, aplicada somente à União.

Apesar do veto, pode-se concluir pela possibilidade de utilização do pregão por todos os entes da Federação, por diversas razões, dentre elas: a) menção expressa aos estados e municípios na ementa da lei; b) ausência da restrição anteriormente contida na medida provisória que antecedeu a aludida lei; c) as razões do veto presidencial não estão relacionadas com a extensão da nova modalidade às outras esferas federativas; d) a lei autorizou, expressamente, no § 2º do art. 2º, a realização de pregão eletrônico nas diversas esferas federativas; e) o impedimento de adoção da modalidade de pregão por parte dos estados, Distrito Federal e municípios caracterizaria inconstitucionalidade, tal como se observara por ocasião da disciplina do instituto por meio de medida provisória, por ferir o princípio federativo.

Portanto o entendimento dominante defende que se trata de norma geral e, portanto, aplicável também aos municípios.

A celeridade e a transparência são características próprias do pregão. Pelo sistema, os representantes das empresas licitantes devem estar presentes à sessão pública e formular lances verbalmente, diante dos demais concorrentes.

O pregão é uma espécie de leilão às inversas, em que vence o proponente que oferecer melhor preço e qualidade. É constituído de três fases: preparatória, externa e competitiva. Na fase preparatória, a autoridade competente justifica a necessidade da contratação, define prazos para fornecimento e designa o pregoeiro e a equipe de apoio. Na fase exter-

na, os interessados são convocados para a definição do dia e horário do certame. Na fase competitiva, realiza-se a sessão pública.

As principais diferenças que se verificam com a adoção do pregão, quando comparado com outras modalidades licitatórias, são, primeiro, a inversão das fases, uma vez que inicialmente julgam-se as propostas comerciais (preços), para somente depois se apreciar a habilitação, restrita apenas à análise da documentação do licitante vencedor. Entretanto, antes da apreciação das propostas de preço, os licitantes apresentam declaração, na qual afirmam, sob as penas da lei, preencher as condições de habilitação. Tal declaração não pressupõe estarem efetivamente habilitados a fornecer o bem ou serviço pretendido, fato que será apreciado posteriormente.

A inversão das fases é entendida por muitos como a grande responsável pela celeridade imprimida ao procedimento, pois elimina a apreciação de muitos documentos, sobretudo daqueles que de início poucas chances têm de ser contratados, por não terem ofertado o preço competitivo.

A segunda grande diferença diz respeito ao procedimento da definição do vencedor do certame. No pregão, na fase de entrega das propostas de preços, os valores não são definitivos. São apenas valores que podem – ou não – pré-qualificar os licitantes para a fase de lances, onde novos preços serão apresentados, mediante manifestações verbais, em sessão pública.

Desse modo, após abertos os envelopes de preços, o detentor do menor valor, bem como todos aqueles que estejam até 10% acima desse montante, serão instados a participar da fase de lances verbais, ao

final da qual vencerá aquele que oferecer a proposta de melhor preço, desde que seja considerado habilitado.

As etapas que deverão ser superadas no procedimento são as seguintes:

1. Credenciamento de representantes.
2. Recepção e classificação das propostas.
3. Competição por lances.
4. Avaliação da melhor proposta – compatibilidade de preço e qualidade.
5. Habilitação do licitante vencedor.
6. Adjudicação e homologação.

As principais características da licitação pela modalidade do pregão são:

- Critério de julgamento – Uma vez que o pregão se destina a aquisição de produtos e serviços comuns, nada mais óbvio do que privilegiar, na escolha da empresa fornecedora, o menor preço. A licitação do tipo melhor técnica é mais apropriada para produtos complexos e projetos singulares.
- Inversão da ordem das fases – Uma das principais novidades do pregão. Primeiro ocorre a fase das propostas de preços e, em seguida, a fase de habilitação.
- Limite de preço – Faz-se uma pesquisa de mercado para ter um parâmetro de preços nas licitações. No pregão, o pregoeiro tem a discricionariedade para não contratar caso não se consiga atingir pelo menos o preço de referência.

- Regra dos 10% – Após a abertura das propostas comerciais dos participantes, só se habilitam para a fase de lances verbais as empresas que apresentaram propostas com o preço no máximo 10% superior que a menor proposta.
- Leilão reverso – O pregão funciona como um leilão, só que reverso (ao invés de quem dá mais, é vencido por quem dá menos). As empresas apresentam suas propostas de preços e, em seguida, começam a diminuir seus preços, sem limite para queda dos valores.
- Fase de negociação – Após a fase de lances, o pregoeiro, que exerce a função de coordenador dos pregões, tem a possibilidade de negociar uma redução de preços ainda maior com a empresa vencedora.
- Habilitação rápida – No pregão, a fase de habilitação é realizada somente após a fase de preços. Portanto, só se avaliará a documentação da empresa vencedora da etapa de lances. Isso agiliza o processo de contratação, diminuindo a burocracia.

A utilização do pregão permite ao procedimento licitatório os seguintes benefícios, entre outros:

- Transparência – permite maior divulgação;
- Competividade – propicia maior disputa entre os licitantes;
- Economia – conduz a menores preços de aquisição e menor custo do certame;
- Celeridade – permite a conclusão do procedimento em menor tempo; e

-
- Simplicidade – trata-se de modalidade menos complexa, quando comparada às demais modalidades de licitação.

Diversos são os municípios que obtiveram resultados positivos com a utilização do pregão, com economia na ordem de 30% quando comparado com outras modalidades de licitação. Entretanto, devido à realidade da maioria dos municípios brasileiros, a utilização desta nova modalidade licitatória ainda é restrita, pois depende da formação de servidores capacitados para a realização dos procedimentos dos certames. Ademais, no que se refere ao pregão na forma eletrônica, os municípios devem estar dotados de aparato tecnológico necessário para tanto, ou seja, dispor de acesso eficiente à rede mundial de computadores (Internet).

O pregão eletrônico difere do procedimento normal por utilizar-se das ferramentas tecnológicas disponíveis, tais como: utilização de sistema informatizado de licitação, utilização da Internet e publicação eletrônica. Para a realização do pregão eletrônico, os municípios devem desenvolver as ferramentas necessárias para tal fim ou se utilizarem das ferramentas já disponíveis, tais como: o Portal ComprasNet, do governo federal, o Sistema Licitações, do Banco do Brasil e o Portal CidadeCompras, da Confederação Nacional de Municípios, entre outras.

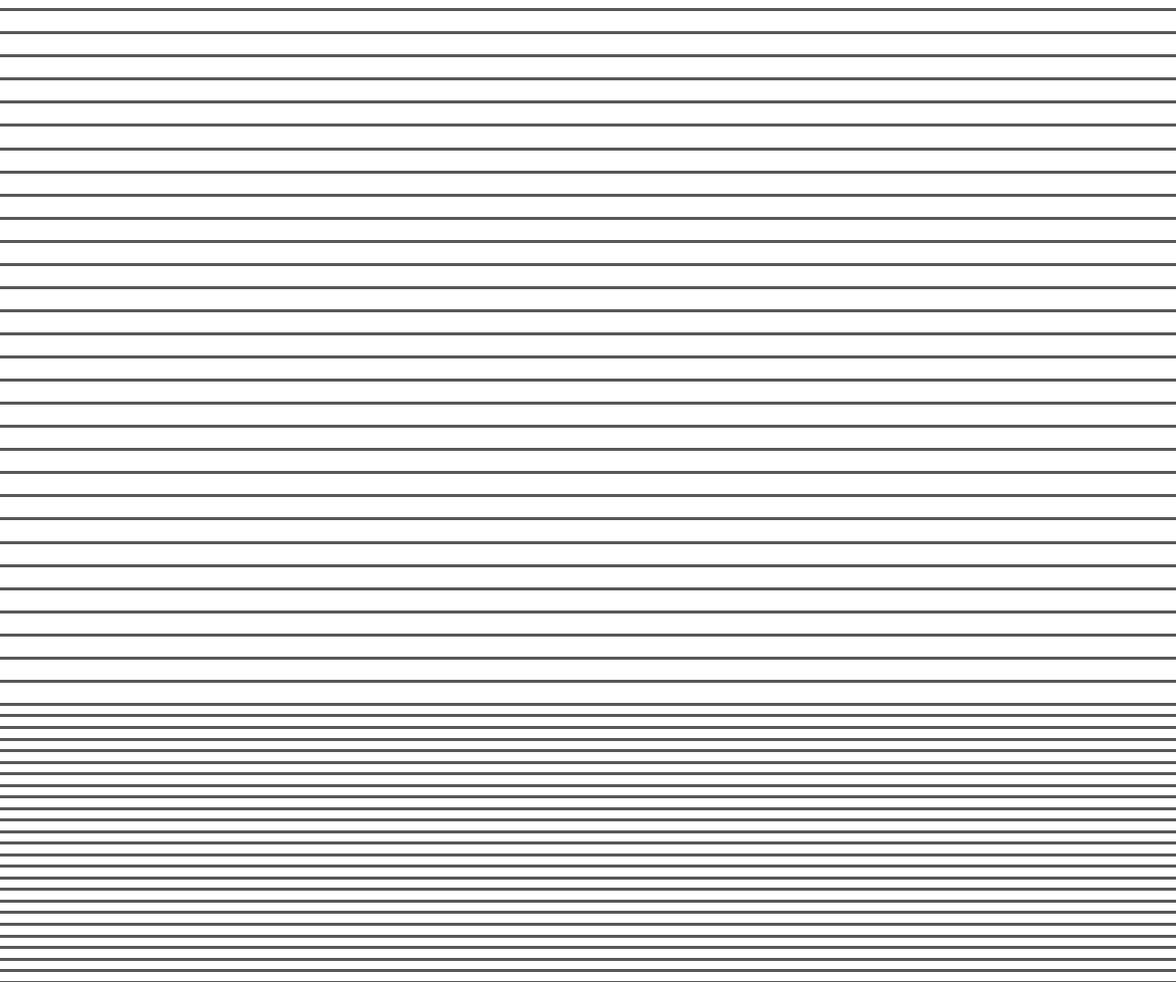
Considerando que um alto percentual de compras dos municípios se enquadram nos casos em que é aplicável o pregão, a disseminação dessa modalidade de licitação irá contribuir sobremaneira para o aprimoramento das contratações municipais.

Conclusão

A Lei nº 8.666, de 1993, por tratar-se de norma geral de licitações e contratos, é de obediência compulsória pelos municípios, quer seja por aplicação direta ou indireta. Embora apresente alguns pontos em que pode ser aperfeiçoada, de forma a se amoldar à realidade vivida pelo universo bastante heterogêneo dos municípios, a Lei de Licitações se mostra adequada aos fins a que se propõe. Os principais problemas verificados estão na aplicação da lei por parte dos gestores, seja pelo descumprimento por parte de maus gestores, seja pelo cumprimento insatisfatório por parte de pessoal mal qualificado, devido à complexidade do texto legal.

Assim, em muitos casos, a solução não passa, necessariamente, por alterações no texto da lei, mas sim em capacitação de pessoal para a realização das licitações e no aprimoramento dos instrumentos de controle dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos procedimentos licitatórios, medidas que, na maioria das vezes, demandam ações diversas do que apenas alterações na legislação vigente.

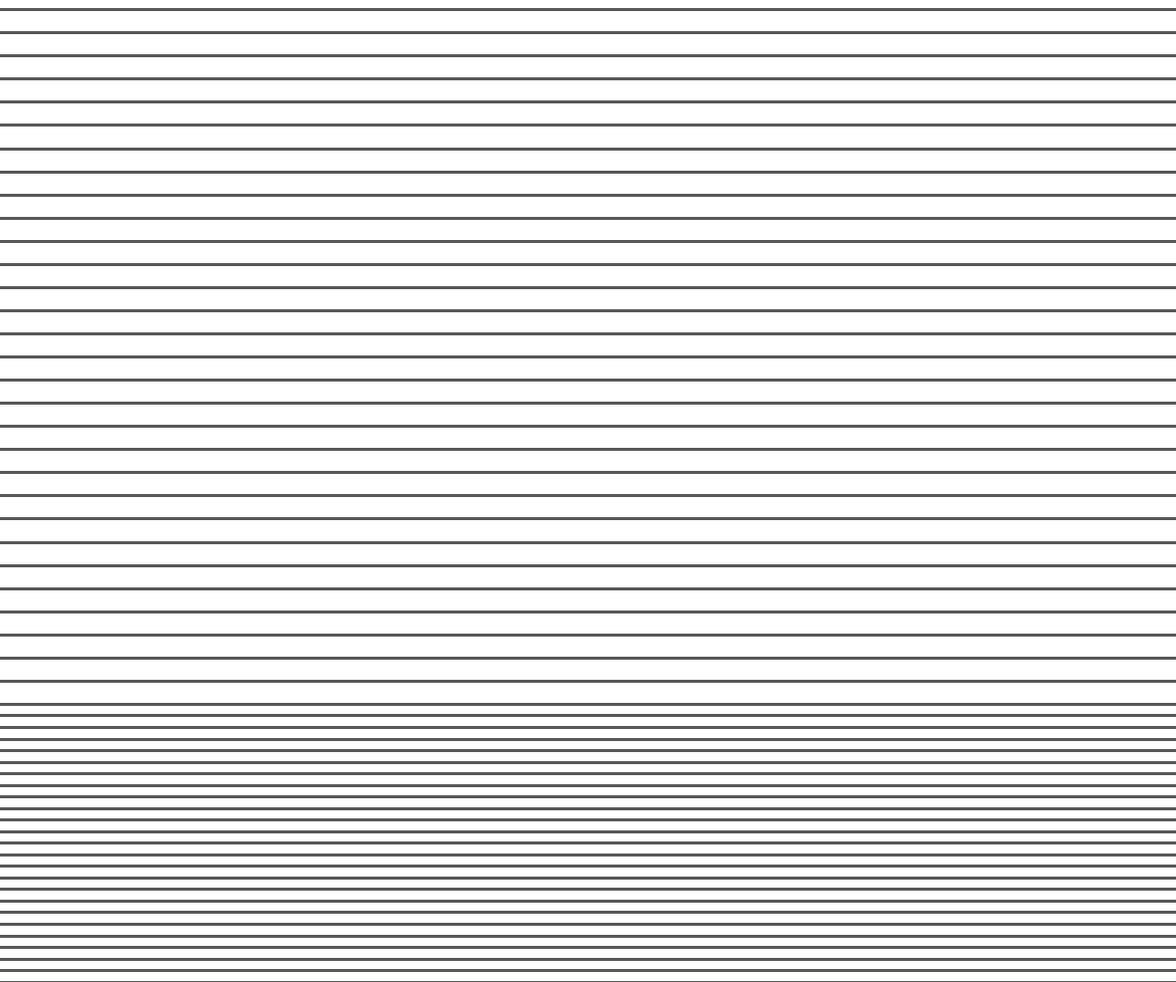
A adequabilidade da legislação vigente sobre licitações e contratos à realidade dos municípios se deve em boa parte à possibilidade da utilização do pregão, previsto na Lei nº 10.520, de 2002, como modalidade de licitação. Tal fato se deve a que grande parte das contratações públicas desses entes públicos são do tipo menor preço, ou seja, facilmente enquadradas no conceito de bens comuns e serviços comuns. O pregão tem demonstrado ser um instrumento eficiente nas contratações públicas. É necessário, portanto, que se adotem medidas com vistas à ampliação da utilização dessa modalidade de licitação, em especial na forma eletrônica, por parte dos municípios brasileiros.





Parte II

**Seminário “Responsabilidade
na Gestão Pública:
os Desafios dos Municípios –
A Lei de responsabilidade Fiscal
e a Lei de Licitações e Contratos”
(2007: Câmara dos Deputados)**



1. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Victor José Faccioni

Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Vice-Corregedor do TCE/RS

O tema em questão, A Relação dos Municípios com os Tribunais de Contas e o Ministério Público: a LRF e a Lei de Licitações e Contratos, a Aplicação de Sanções e os Instrumentos Disponíveis, demonstra a permanente discussão acerca das funções exercidas pelos tribunais de contas e pelo Ministério Público e também sobre a eficiência, eficácia e efetividade do controle exercido por esses órgãos.

Controle externo – tribunais de contas

Partindo do modo de sua estruturação, historicamente o controle externo das receitas e despesas públicas tanto podia dar-se de modo unipessoal (controladorias) como de modo colegiado (tribunais de contas), como ainda é hoje.

Sendo ambos os sistemas de origem européia, acabaram por influenciar a instituição de controle também em suas antigas colônias, predominando os tribunais de contas nos países latinos de origem francesa, espanhola e portuguesa (França, Itália, Espanha, Bélgica, Áustria, Grécia, Portugal, Brasil, etc.) e as controladorias nos países de origem

anglo-saxã (Inglaterra, Irlanda, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Venezuela, Chile, etc.).

A instituição Tribunal de Contas teve sua origem na França, em 1807, com Napoleão Bonaparte, objetivando o controle dos gastos públicos como decorrência da evolução dos métodos de controle de rendas públicas, tendo sido, desde então, uma constante nos estados democráticos, ainda que nomeações diversas lhe tenham sido dadas.

No Brasil, já no período republicano, Rui Barbosa, na apresentação de sua proposta, resultando no Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado pelo marechal Deodoro da Fonseca, criou o Tribunal de Contas da União “para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”, o que reflete, como já referido anteriormente, os ideais republicanos de legalidade, moralidade e probidade administrativa, e demonstra a intenção de incrementar medidas de controle do exercício do poder.

Na Constituição Federal de 1934 foram-lhe atribuídas competências de acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos, bem como emitir parecer prévio sobre as contas do presidente da República. Os contratos que tivessem reflexos na receita e na despesa somente poderiam ser considerados conformes após o registro pelo tribunal.

As Constituições Federais que se sucederam em 1937, 1946 e 1967 ora expandiram, ora reduziram as atribuições e competências da instituição.

A atual Constituição Federal de 1988

Após o restabelecimento do sistema democrático no Brasil, a Carta Federal de 1988 ampliou e consolidou, em seu artigo 71 e seguintes, as competências e atribuições dos tribunais de contas.

Vejamos o que destaca a respeito o colega conselheiro Hélio Saul Mileski, em seu livro *O controle da gestão pública* (p. 195):

(...) manteve o sistema de fiscalização assentado na dualidade de controle, mas ampliou seu universo de abrangência para contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com alcance a todos os órgãos da administração direta e indireta, e colocou o Tribunal de Contas como um órgão autônomo e independente, fixando-lhe competências que o elevaram a um estágio de Atuação em muito superior ao que era previsto no Diploma Maior de 1946.

Paralelamente ao incremento das atribuições conferidas aos tribunais de contas, com o advento da Carta Federal de 1988, observou-se a ocorrência de mudanças no modo de se pensar a gestão governamental.

Iniciou-se então um processo na busca do distanciamento de um modelo burocrático em direção a uma visão gerencial e dinâmica da administração pública, primando pelo seu enxugamento e atendimento efetivo das demandas sociais.

Controles interno e externo

A Constituição Federal estabeleceu o controle externo a cargo dos tribunais de contas e pelo Legislativo, mas também, com a implantação do controle interno e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ampliou a participação popular.

Assim, temos no governo federal a Controladoria-Geral da União (CGU), hoje chefiada condignamente pelo ministro Jorge Hage Sobrinho, e os demais Poderes, como a Câmara e Senado, têm seu sistema de controle interno. No Rio Grande do Sul temos a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (Cage), e os municípios têm seu sistema de controle interno.

A maioria dos municípios brasileiros, a despeito do mandamento constitucional, não possuem até hoje um sistema de controle interno. Tenho dito que o controle interno não é para controlar os prefeitos, ordenador de despesa, mas para controlar para ele, a fim de que não seja surpreendido depois.

Daí termos feito promoção nacional, para que todos os municípios criem seu controle interno.

121

Emenda Constitucional nº 19/98 – princípio da eficiência

No sistema nacional da aplicação e controle dos recursos públicos, destaca-se, ainda, a inclusão do **princípio da eficiência** como princípio constitucional, pela Emenda nº 19, de 4 de junho de 1998, e, além dele, a introdução dos conceitos de qualidade e produtividade, treinamento, reaparelhamento e racionalização do serviço público, ratificando a necessidade de o controle externo avaliar não apenas o aspecto de conformidade legal do ato, mas também os resultados e impactos das ações governamentais e políticas públicas para a sociedade e o contribuinte, seus clientes finais.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Outro marco legal definidor da necessidade de aprimoramento e aparelhamento dos tribunais de contas adveio da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, que aumentou significativamente as atribuições dos tribunais de contas brasileiros, como veremos a seguir.

Com a edição da referida lei, o administrador público teve de assumir novos desafios, ao mesmo tempo em que o aspecto da responsabilidade foi extremamente valorizado. Para se ter uma idéia, certidão pelo não-atendimento aos ditames da LRF, emitida pelo respectivo Tribunal de Contas, impede que os demais entes públicos façam transferências voluntárias de recursos. Por exemplo: programas de transporte e merenda escolar, construção de escolas e postos de saúde e outros investimentos na área de infra-estrutura, cuja carência é imensa em todo o território nacional.

Cabe aos tribunais de contas tanto a imposição quanto a cobrança dos procedimentos a serem adotados pela administração pública, decorrentes do advento da LRF, que tem, entre outros objetivos, controlar e conter o déficit público.

Este marco legal veio reforçar que a condição de validade de determinados atos não depende somente da “ordenação da despesa”, mas, também, da análise prévia dos fatores que ensejam ou não a compatibilidade do ato com o orçamento, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o plano plurianual.

Os reflexos dessa mudança cultural, arraigada nas administrações públicas brasileiras, foram inúmeros e profundos, atingindo, em muito, os procedimentos até aqui adotados, pois, tratando-se de um controle de acompanhamento, cujo objetivo é “prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, por certo que o pronunciamento dos tribunais de contas deve ocorrer em tempo hábil, a fim de proporcionar ao administrador a adoção de medidas saneadoras dos desvios encontrados, evitando repercussões negativas no orçamento do exercício seguinte.

Assim, se tanto o administrador estadual, como o municipal – além do federal, claro – têm prazo limite para o envio dos Relatórios de Gestão Fiscal quadrimestrais (ou semestrais, para os municípios com menos de 50 mil habitantes), além dos anuais, o Tribunal de Contas também tem prazo a cumprir, qual seja, “emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas” de gestão fiscal de seus órgãos jurisdicionados em apenas 60 (sessenta) dias (art. 57 da LRF), para o estado, capitais e municípios com mais de 200 mil habitantes, e 180 dias para os demais municípios.

Esse foi, com certeza, um dos desafios enfrentados pelos tribunais de contas: analisar os processos relativos às Prestações de Contas de Gestão Fiscal e emitir o respectivo parecer, dentro dos prazos estabelecidos pela lei, sem prejuízo de suas demais competências constitucionais. Bastaria dizer que a LRF multiplicou por três o número de processos ao ano, relativos ao controle de contas que os TCs devem examinar e emitir parecer, e com prazo de apenas sessenta dias para fazê-lo. A fixação de prazo estabeleceu, inclusive, prioridade para o exame dos processos da LRF, provocando atrasos desproporcionais

nos demais processos que cada TC tem para examinar, a exemplo dos processos de concursos e contratação de pessoal e/ou de aposentadorias, além das próprias contas do exercício ou do exercício anterior. Tal situação, criada pela LRF, obrigou os TCs a buscar novas alternativas e soluções, como é o caso do Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex), do qual tratarei mais adiante.

Já próximos ao sétimo ano de vigência da Lei Complementar nº 101/2000, podemos afirmar que o seu advento e adequada aplicação também abriram caminho à institucionalização de conceito de larga difusão no sistema anglo-saxônico: o da *accountability*, que traz em seu bojo os fundamentos da transparência, responsabilidade e eficiência/eficácia na gestão das finanças públicas.

A revista *Época* do dia 8 de janeiro de 2007, em suas páginas 28/30, apresenta reportagem na qual ressalta que a LRF é lei que “pegou”, ou seja, “após seis anos, a Lei de Responsabilidade Fiscal dá resultados: governadores cortam gastos e buscam modos de administrar melhor”. Luís Alberto Moreno, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fonte de financiamento muito procurada pelos governos estaduais, afirma: “Os novos governadores são pragmáticos, nada ideológicos, e todos têm a responsabilidade fiscal como um valor. (...) Eles perceberam que essa postura trará bons resultados no futuro”.

O mesmo poderíamos referir a respeito dos prefeitos municipais, a partir das eleições posterior à LRF do ano 2000.

LRF possibilita a responsabilidade social

A LRF não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar a contenção do déficit público, possibilitando recursos para as prioridades da nação, com destaque para viabilização de uma verdadeira política de **responsabilidade social**.

A sociedade mudou, é mais participativa, cobra mais atuação eficiente, eficaz e efetiva dos órgãos públicos, e nós, integrantes de órgãos públicos responsáveis justamente pela aplicação e fiscalização das receitas públicas, devemos cada vez mais atuar de modo tempestivo e compartilhado.

É imprescindível a formação de parcerias objetivando uma gestão transparente e o atendimento da demanda da cidadania sobre o destino que deve ser dado aos recursos públicos.

O incremento de uma política de responsabilidade social é a expressão de um Estado que se moderniza, é a fiança a sua democracia, pois a governabilidade é um ato que reclama cada vez mais o concurso das entidades governamentais e da sociedade civil em matéria de políticas sociais.

Transparência na gestão fiscal

A LRF trouxe diversos comandos voltados à divulgação de relatórios, bem como de demonstrativos ligados às atividades de condução das contas públicas, com o objetivo de dar transparência à gestão e permitir não só a participação, mas, também, a avaliação dessa gestão pelo cidadão.

Para efeitos da LRF, são instrumentos de transparência, aos quais será dada ampla divulgação:

- os planos, orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência na gestão pública exige, também, o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, da Lei de Diretrizes e dos Orçamentos, conforme previsto no artigo 48 e parágrafo único da LRF (LC 101/2000).

As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, por sua vez, deverão ficar à disposição do público.

Aqui cabe indagar se houve regulamentação desses dispositivos da participação popular quanto ao orçamento e contas da União.

Tabela de atividades relacionadas à transparência na LRF

Atividades relacionadas à transparência	Artigo na LRF
Realização de audiências públicas para discutir, no Legislativo e Executivo, instrumentos do ciclo orçamentário, ou seja, PPA, LDO e LOA, e a divulgação desses e dos Relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal no Executivo e no Legislativo.	Art. 48 e parágrafo único
Realização de audiências públicas para debater, em fevereiro, maio e setembro, o cumprimento das metas orçamentárias e patrimoniais.	Art. 9º, § 4º
As contas da prefeitura devem ficar disponíveis, para fins de consulta e apreciação pelos cidadãos.	Art. 49
O Ministério da Fazenda divulgará, todo mês, relação dos municípios que tenham superado os limites das dívidas consolidada e mobiliária, possibilitando o acesso público às condições de cada um dos empréstimos contratados, bem como posição individualizada da dívida municipal.	Art. 31, § 4º
Divulgação dos orçamentos, balanços e pareceres do TCE sobre as contas dos gestores do dinheiro público.	Art. 48

A Ouvidoria e o disque-denúncia

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, em seus artigos 48 e 49, a participação popular na elaboração do orçamento e no acompanhamento das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, inclusive a prestação de contas e o respectivo parecer prévio.

Dessa forma, as exigências da lei resultaram em criação de sistemas que, consultados pelos cidadãos e instituições da sociedade, atendem à necessidade de plena transparência das contas públicas e de seu conhecimento e participação, por parte da comunidade contribuinte e da sociedade no seu todo, sua destinatária final.

Essa mesma participação precisa ter canais de comunicação com o sistema de controle externo, e uma das formas viáveis é a Ouvidoria, incluindo o disque-denúncia, com discagem gratuita e endereço eletrônico para encaminhamento de questões, busca de informações, ou, ainda, para dar conhecimento de irregularidades na aplicação dos recursos públicos ou em matéria de comprometimento ambiental.

No TCE/RS, para exemplificar, a Ouvidoria e o disque-denúncia funcionam através do telefone 0800-541-9800, sendo acessíveis, também, pelo *site* do www.tce.rs.gov.br/ouvidoria.

Regulamentação

No entanto, poucos estados e municípios regulamentaram até hoje a participação popular. Mas muitos o fizeram, como o Estado do Rio Grande do Sul com a legislação dos Conselhos Regionais de

Desenvolvimento (Coredes). O governo federal, a União, por exemplo, até hoje não o fez.

Atividades e limites impostos pela LRF

A LRF introduziu uma série de inovações na tradicional dinâmica de controle, tanto externo quanto interno, tendo em vista a fixação de diversos limites e condições para a prática dos atos administrativos, bem como a exigência do efetivo cumprimento de metas previamente estabelecidas.

Para emissão do parecer pelo atendimento ou não-atendimento da LRF, no âmbito do Executivo municipal, o TCE/RS, por exemplo, considera, as seguintes situações:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) desempenho da arrecadação em relação à previsão, com destaque para as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação, para as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como para as demais medidas de incremento das receitas tributárias;
- c) atingimento das metas anuais dos resultados primário e nominal;
- d) as contas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);
- e) a origem e aplicação de recursos decorrentes da alienação de ativos;

- f) limite de endividamento do município, considerados, também, os Restos a Pagar;
- g) publicação e divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF);
- h) limite dos gastos com inativos e pensionistas;
- i) limite das despesas totais com pessoal.

Tabela de procedimentos e limites impostos pela LRF

Procedimentos/ Limites a observar	Norma legal
Entrega dos Relatórios de Gestão Fiscal no TCE	Arts. 54 e 55 da LRF Inciso I do art. 5º da LF nº 10.028/2000 Art. 4º, inciso I ou II da Resolução TCE/RS nº 695/2004
Publicação e publicidade	§ 2º do art. 55 da LRF Inciso I do art. 5º da LF nº 10.028/2000 Decisões dos processos TCE/RS nºs 5017-0200/03-1 e 4903.0200/03-5 (22/4/2004)
Controle interno	Art. 54, parágrafo único da LRF
Despesa com pessoal	Art. 20, inciso III, alínea “a” (Executivo), “b” (Legislativo) e art. 23 da LRF
Equilíbrio das contas públicas	Art. 1º, § 1º da LRF
Restos a pagar	Art. 42 da LRF
Endividamento	Inciso II do art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal
Operações de crédito	Inciso I do art. 7º e art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal

Infrações à LRF e suas consequências

Sobre as contas da Gestão Fiscal, poderão ensejar a emissão de parecer pelo não-atendimento as seguintes ocorrências:

- a) a não-apresentação dos documentos nos prazos fixados em resolução do TCE;
- b) o não-atendimento do limite legal das despesas com pessoal inativo e pensionistas;
- c) ultrapassado o limite da despesa com pessoal, a não-eliminação do percentual excedente, em pelo menos um terço, no primeiro quadrimestre;
- d) a não-liquidação integral – até o dia 10 (dez) de dezembro de cada ano – do principal, juros e outros encargos incidentes sobre operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO);
- e) a assunção, nos dois últimos quadrimestres do mandato, de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse fim, vedação contida no art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000;
- f) o não-atendimento à publicação e à divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), através de jornal local ou *Diário Oficial*, juntamente com a fixação no mural dos respectivos órgãos, além da divulgação via Internet;

-
- g) gastos totais do Poder Legislativo municipal acima dos limites legais de que tratam os incisos I a IV do art. 29-A da Constituição Federal;
 - h) despesa com a folha de pagamento do Legislativo municipal, incluído o gasto com subsídio de seus vereadores, em percentual superior a 70% (setenta por cento) de sua receita, situação vedada no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal;
 - i) a não-apresentação pelo Poder Executivo municipal de informações consolidadas, na hipótese da existência de entidades da administração indireta municipal, desatendendo ao previsto na letra “b” do inciso I do § 3º do art. 1º da LRF;
 - j) ultrapassado o limite de endividamento público, de que trata o inciso II do art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40, de 20-12-2001, a não-eliminação gradual do percentual excedente, nos termos do art. 31 da Lei Complementar nº 101/2000.

Considerando não termos localizado junto aos *sites* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM) dados consolidados acerca da situação dos municípios brasileiros quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxemos, a título de exemplo, a evolução havida nos municípios gaúchos.

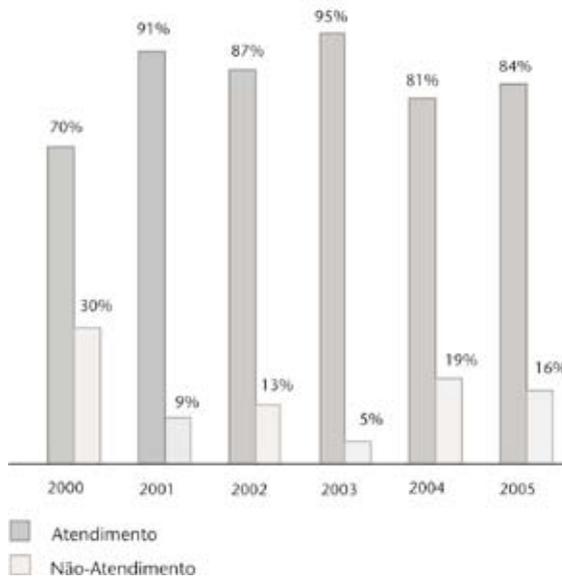
Resultados da avaliação da gestão fiscal na esfera municipal no RS

As ações adotadas pelos tribunais de contas, no que se refere à cobrança e ao respeito, pelo administrador público, às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, surtiram efeito.

Tal fato pode ser comprovado pelo declínio significativo dos pareceres pelo não-atendimento das normas da LRF, emitidos nos últimos seis exercícios.

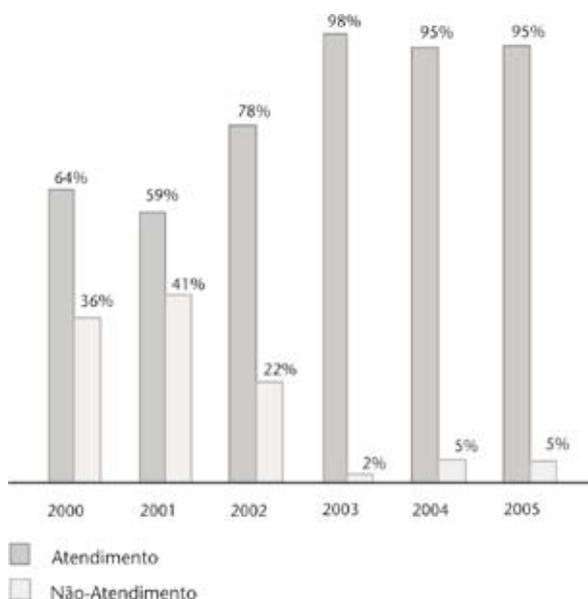
No RS, em 2000, 30% dos Poderes Executivos municipais não haviam atendido às normas da LRF; já no último exercício apreciado pelo TCE/RS, 2005, essa situação foi constatada em apenas 16%, ou seja, 84% dos Executivos municipais receberam parecer pelo atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico Cumprimento da LRF nos Executivos municipais/RS – 2000 a 2005



A mesma situação é verificada na análise da evolução das contas de gestão fiscal dos Legislativos municipais. Em 2000, 36% não haviam atendido a LRF; em 2005, somente 5% recebeu parecer pelo não-atendimento das disposições dessa lei.

Gráfico Cumprimento da LRF nos Legislativos municipais/RS – 2000 a 2005



Em São Paulo

Por outro lado, o presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dr. Antônio Roque Citadini, em seu discurso de posse, na Presidência, que voltou a exercer, no dia 29 de janeiro de 2007, afirmou que, relativamente ao artigo 42 da LRF, que trata de restos a pagar no último ano de mandato, mais de 50% dos municípios paulistas, no último ano de administração, não cumpriram a LRF.

Fundeb e a Medida Provisória 339/06

Outra questão que merece destaque é a recente Medida Provisória nº 339, de 29 de dezembro de 2006, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef, e que vem recebendo inúmeras críticas da Confederação Nacional de Municípios (CMN), presidida por Paulo Ziulkoski, sobre o esquema de recursos financeiros, respectivos, inclusive tendo realizado estudo que busca demonstrar as dificuldades a serem enfrentadas pelos estados e municípios com a vigência da nova legislação (Fundeb), pois a criação de um fundo único geraria impacto direto nas finanças estaduais e municipais em comparação ao Fundef.

Entende a CNM que os prefeitos foram surpreendidos com a edição da supracitada medida provisória, com execução a partir de primeiro de março do corrente ano, pois sem previsão orçamentária para o exercício, estão com dificuldade de interpretação com vistas ao cumprimento da LRF.

A propósito, recebemos do MEC consulta sobre a possibilidade de convênio com a Atricon/Abracon e TCs, a exemplo do que já teria sido feito com o Ministério Público, a respeito do desdobramento das ações do Fundeb.

Daí a preocupação da Atricon em levantar o questionamento neste encontro, objetivando, inclusive, que a matéria seja discutida no âmbito de cada tribunal de contas e demais órgãos fiscalizadores, como do próprio Congresso Nacional e Executivo Federal, no sentido de auxiliar seus jurisdicionados no enfrentamento da questão.

A respeito, foram enviados e-mails, a cada tribunal de contas do Brasil, enfatizando a importância e o apoio respectivo.

O controle interno e a LRF

Também é importante destacar a importância do controle interno na administração pública não só para o cumprimento das exigências constitucionais, mas como ferramenta importante e fundamental no auxílio dos prefeitos, inclusive na reestruturação administrativa que muitos terão que enfrentar.

Por outro lado, grande parte dos prefeitos eleitos no último pleito encontraram uma estrutura administrativa municipal bem mais preparada, resultado decorrente, em grande parte, da criação e implantação do controle interno a que todas as esferas de governo estão obrigadas.

A implantação do controle interno foi, praticamente, “regulamentada” pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, segundo as disposições dessa lei, os relatórios de Gestão Fiscal, que se tornaram objeto de análise pelo Tribunal de Contas, devem conter a assinatura do prefeito, do secretário da Fazenda e, também, do responsável pelo controle interno.

Em alguns artigos publicados, ao tempo em que alertava para os imperativos das normas legais sobre a implantação do controle interno, destaquei a resistência de alguns, ou de muitos prefeitos, em criá-lo, com medo de serem controlados. Na verdade isso só os beneficia, pois onde são frágeis os procedimentos de controle ocorrem frequentemente erros involuntários, desperdícios e até fraudes, à revelia do conhecimento do administrador, que acaba surpreendido, por não poder contar com um controle interno eficiente, que o teria

alertado em tempo. Já um bom sistema de controle interno inibe ou no mínimo alerta em tempo a ocorrência desses atos, auxiliando o bom andamento da gestão.

Aos prefeitos tenho sugerido que revisem a operacionalidade de seu sistema de controle interno, e reforcem o treinamento dos servidores da Unidade de Controle Interno, a fim de garantir que o mesmo se constitua em fonte fidedigna de informações para a administração, capaz de proporcionar um bom acompanhamento das questões e exigências da LRF, do início ao fim de seu mandato.

No *site* do TCE/RS, por exemplo, temos publicado três modelos de controle interno, para municípios menores, médios e maiores.

Ministério Público e a Lei de Crimes Fiscais

Outra providência, também de ordem legal, tem contribuído para o acatamento do Estatuto de Responsabilidade Fiscal. Refiro-me à edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Lei dos Crimes e Penalidades Fiscais.

Mencionado diploma legal, ao alterar artigos do Código Penal e do Decreto-Lei nº 201/67, “conferiu efetividade ao controle da gestão fiscal, ao estabelecer sanções pessoais ao administrador público, *v.g.*: pena de reclusão, perda do mandato e multa de trinta por cento dos vencimentos anuais, defendendo-se que tão somente as sanções institucionais (ou estruturais) não se prestariam a este fim”, como bem alerta Maria Cecília Mendes Borges, em publicação inserta na *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, nº 55, páginas 185/190.

O fundamento da existência de tal lei sancionadora é a imperiosidade de que, na gestão da coisa pública, o administrador tenha presente que é um delegado da coletividade, a quem deve prestar contas e ser responsabilizado pessoal e penalmente, na hipótese de transgressão de regras de natureza fiscal.

Não só pela LRF, mas também pela infringência às normas constitucionais, mais de vinte prefeitos foram presos por ações propostas pelo Ministério Público com base nas decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, que volto a citar como referencial.

Desta forma, os tribunais de contas têm suas ações e decisões também fiscalizadas e/ou complementadas pelo Ministério Público.

O Ministério Público de Contas tem uma Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon), presidida pelo procurador do TCM de Goiás, Dr. José Augusto Ataíde.

Lei de Licitações e Contratos

No que se refere à Lei Federal nº 8.666/93, os contratos realizados com a administração pública deverão, obrigatoriamente, ser precedidos de licitação, só dispensável nos casos expressamente previstos nessa lei, e são extremamente formais e obrigatórios, nos casos de Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão, assim como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas modalidades de licitação.

Os avanços tecnológicos e legais, como compras através de pregão eletrônico, por exemplo, estão a exigir um permanente treinamento

das equipes fiscalizatórias dos tribunais de contas, bem como dos administradores públicos.

Na prática, temos constatado que muitas das irregularidades não se devem à má fé dos administradores, mas sim à constatação, na sua maioria, da falta de preparo desses gestores públicos.

Se tivéssemos que selecionar algumas das irregularidades mais frequentes, na área das licitações, identificadas pelo meu tribunal de origem, o TCE/RS, citaríamos: realizar modalidade imprópria de licitação; diferenças entre o objeto contratado e a realização da obra, resultando em pagamento de serviços não realizados; desdobramento de despesas visando evitar o procedimento licitatório; exigências em licitações restringindo o caráter competitivo; não aplicação de sanções por descumprimento de cláusulas contratuais; obras e serviços de engenharia com preços acima dos de mercado ou com quantitativos superestimados, quando não, obras e serviços incompletos ou mal executados, dentre outras, e que demonstram tipos de irregularidades que exigem cuidados tanto prévios, como concomitantes e igualmente após a prestação respectiva.

Cabe referir que, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados proposta do Executivo Federal para modificar as regras de licitação e contratos da administração pública.

Tais modificações integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado no dia 22/1/2007 pelo Sr. Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, visando agilizar os procedimentos, aumentar a transparência e a eficiência das contratações governamentais. As alterações permitem melhor uso das tecnolo-

gias de informação, o que atualmente só ocorre na modalidade de pregão, que passaria a ser obrigatoriamente utilizado nas licitações de bens e serviços considerados comuns.

Outras alterações incluem a possibilidade de inversão das fases nas compras públicas, limitação dos recursos possibilitados aos licitantes, e criação de um Cadastro Nacional de Registro de Preços que seria também disponibilizado aos estados, Distrito Federal e municípios, além de vedar a participação em certames de pessoas físicas e jurídicas que tenham praticado atos contrários à ordem pública.

Escola de Gestão e Controle

A exemplo do Tribunal de Contas da União, e dos tribunais de contas dos estados (Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Santa Catarina, Paraíba, Bahia, Tocantins, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Rio de Janeiro), quando na Presidência do TCE/RS, em 2003, criamos a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena, e hoje, certificada pelo MEC como Escola Superior de Gestão e Controle, com a finalidade de oferecer permanentemente cursos de treinamentos, não só aos técnicos do tribunal, mas a toda a administração pública, **momento a municipal**, de forma a prevenir com mais eficácia os riscos das falhas involuntárias, e, até mesmo, daquelas em que o desdobramento possa se transformar em dano irreparável ao patrimônio público.

Promoex

É mais que oportuno registrar que, em 3 de abril de 2006, em Belo Horizonte, vinte e quatro tribunais de contas do Brasil, de estados e municípios, assinaram, juntamente com a Atricon, que tenho a honra de presidir, e o Instituto Rui Barbosa (IRB), entidade de estudos constituída pela própria Atricon e pela Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) – o primeiro presidido pelo conselheiro Salomão Ribas do TCE/SC e a segunda presidida pelo conselheiro Francisco Neto, do TCM/BA –, convênio com o Ministério do Planejamento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para repasse de recursos para viabilizar o custo do Programa de Modernização dos Sistema de Controle Externo (Promoex). A finalidade do convênio é o aperfeiçoamento da missão e trabalho dos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no que diz respeito à fiscalização da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista as novas exigências que foram sendo vivenciadas desde a criação da LRF/2000. Sua discussão iniciou quando ainda eram presidentes da Atricon o conselheiro Flávio Régis – TCE/MG e, depois, o conselheiro Carlos Pinna de Assis – TCE/SE, e foi continuada por nós, que os sucedemos. Tal programa objetiva melhor estruturar os planos de trabalho dos tribunais de contas face às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ano e meio antes, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia dado início a convênio com o BID, similar ao que depois fizemos do Promoex.

Nesse sentido, aliás, cabe destacar o pleno apoio que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem dando à implementação do Promoex pelos tribunais de contas dos estados e municípios.

O principal objetivo do Promoex é fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania e de efetiva transparência e regular gestão dos recursos públicos, conforme exigências da LRF.

Assim, cabe destacar que todas as questões que estão sendo abordadas aqui também estão sendo discutidas no âmbito do Promoex, em especial a criação de um “*check-list* contendo os principais itens previstos na LRF e respectiva indicação de cumprimento ou não”, individualizado por estado e município, que será disponibilizado, também para os Poderes da União – Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público – e a sociedade em geral.

141

Check-list

A respeito de um *check-list* da LRF, teria para exemplificar a publicação do TCE/RS em 2005, já em terceira edição, do *Manual de orientação aos administradores municipais*, que trata tanto da LRF quanto da Lei Federal 10.028/00 – Lei dos Crimes e Penalidades Fiscais.

Comitê Deliberativo do Promoex

Em breve será instalado o Comitê Deliberativo do Promoex, a ser presidido pelo secretário executivo do Ministério do Planejamento, tendo a Atricon/Abracon designado para sua representação o conselheiro Luiz Sergio Gadelha Vieira, TCM/CE, e o conselheiro Manoel Castro, TCE/BA. Cabe ao presidente do IRB, conselheiro Salomão Ribas, designar outros dois integrantes.

Destaque-se, entretanto, que já estão em pleno funcionamento o Comitê Técnico bem como os Grupos Deliberativo e Técnico do Promoex, constituídos por indicação da Atricon/Abracon e do IRB.

Portal Eletrônico

Dentre as tarefas que coube ao IRB coordenar destaque-se a criação do Portal Eletrônico, com rede nacional de informações e intercâmbio do interesse do controle externo, juntamente com o controle interno e todo o sistema desenvolvido a partir da LRF e do Promoex.

Lei nº 8.730/93

O ministro Benjamin Zymler, do TCU, em palestra publicada na Revista nº 155 do TCE/PR, faz uma afirmação que nos parece seja importante nesta prática, quando afirma:

(...) a necessidade de haver um debate sobre novos sistemas de controle no país, como o compartilhamento de dados, entre vários órgãos de fiscalização (...) o ideal seria que houvesse uma maior sinergia entre os TCs, a Polícia Federal, as Corregedorias, Ministério Público e outros órgãos de controle (...) acredito que será hora de repensar o papel da quebra do sigilo bancário e fiscal, que são mecanismos diretos de fiscalização.

Quando deputado federal, fui autor da Lei Federal nº 8.730, de 10 novembro de 1993, que sofreu um substitutivo do relator no Senado, senador Jutahy Magalhães, que exigia entrega anual de Declaração de Bens e Renda para o exercício de cargos, empregos e funções no âmbito da União, incluindo as mais altas autoridades, inclusive o presidente

da República, vice-presidente, ministros de Estado, membros do Congresso Nacional, membros da Magistratura, membros do Ministério Público da União e todos quantos exerçam cargos ou funções de confiança na administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União e extensivo aos estados e municípios.

Se mantidas tais cópias em sigilo pleno para os tribunais, qual seria a finalidade da exigência de sua anualidade?

Efetivamente, Sua Excelência, o ministro Zymler, coloca com muita propriedade a importância para uma fiscalização eficaz do compartilhamento dos diversos mecanismos de controle, para que, além da qualificação da fiscalização, também se tenha na administração pública a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

143

Conclusão

Tenho sistematicamente defendido a tese de que somente através de uma fiscalização eficaz, com o compartilhamento dos diversos mecanismos de controle, é que teremos, além da qualificação da fiscalização, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o combate à corrupção e à fraude, e o fim da impunidade.

Os órgãos de controle não são insensíveis às dificuldades administrativas, operacionais e humanas vividas pelos municípios, esferas mais próximas da comunidade e onde a realidade e os problemas cotidianos são enfrentados.

Contudo, na qualidade de fiscalizadores da boa administração dos recursos públicos, tão escassos frente ao mar de questões enfrentadas, na mesma linha dos órgãos ministeriais, temos que ser rígidos

e exigentes no cumprimento das determinações constitucionais e legais, cabendo aos tribunais a fiscalização da correta aplicação das leis.

A sociedade não suporta mais ver seus impostos escoarem para finalidades escusas, no ralo das fraudes, corrupção, inaptidão e desperdício do dinheiro público.

Tanta improbidade administrativa leva à indignação, e a perplexidade se sistematizou, numa desconfiança entre as finalidades das Instituições Públicas e o povo.

A busca da maior transparência das contas públicas, a implementação do controle interno na administração pública em todos os níveis, a participação popular estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, e o fim da impunidade das fraudes e desperdício de recursos públicos, conforme previsto na Lei de Crimes Fiscais, Lei nº 10.028/2000, são ações que permitirão melhorar os resultados até então alcançados.

Daí a importância, cada vez maior, de que os órgãos de fiscalização das órbitas federal, estadual e municipal se unam e troquem as informações obtidas.

Afinal, a prática tem demonstrado que a LRF formou uma cultura de ajuste fiscal, de transparência das contas públicas, de controle da dívida pública, de combate à inflação e ao desperdício do dinheiro público, controle dos gastos de pessoal, controle dos restos a pagar. Melhor do que isso teria sido se ela mesma, a LRF, tivesse vindo anos antes, e não apenas em 2000, ou ainda, melhor que ela poderá ser o seu aperfeiçoamento, que a prática irá nos ditando.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO COORDENADORA DO DESEMPENHO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Rogério Boueri

Coordenador de Finanças Públicas do Ipea; Professor da UCB

1. Introdução

A manutenção e o aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal é condição indispensável para o progresso da gestão fiscal em nosso país, bem como para o atendimento, de forma sustentável e responsável, das extensas demandas sociais existentes no Brasil. Além disso, essa lei tem reflexos sobre o funcionamento da Federação brasileira, tendo o poder de aprimorá-la, e também de nela criar pontos de conflito e ineficiência.

Dentro do contexto federativo, o presente artigo busca apresentar a Lei de Responsabilidade Fiscal como uma peça de coordenação entre os estados e, principalmente, entre os municípios, peça esta que facilita o direcionamento das ações e esforços particulares dos diversos entes subnacionais em prol do bem comum na Federação. Em qualquer Federação, problemas de coordenação podem, ou mesmo, tendem a ocorrer. Nem sempre os diversos governos envolvidos agem de acordo com o que seria o bem nacional, preferindo muitas vezes priorizar os interesses de seus próprios eleitores. Esse tipo de ação, se não for coordenada, pode afetar algumas variáveis

macroeconômicas e, invariavelmente, ferir as perspectivas de estabilidade fiscal e de crescimento econômico.

Portanto, para que a Lei de Responsabilidade Fiscal possa ser apreciada como instituição integrante do sistema federativo brasileiro, faz-se necessária primeiramente uma definição sobre o que se entende por federalismo fiscal e entender por que este conceito é importante para discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas conseqüências sobre os municípios, mostrando como o federalismo fiscal afeta e é afetado pela gestão fiscal dos municípios.

A seguir, a Lei de Responsabilidade Fiscal será caracterizada como uma estrutura coordenadora da gestão fiscal municipal, buscando alinhar os interesses particulares dos municípios ao interesse geral da nação. Veremos que, sem uma coordenação efetiva, os municípios tenderão a agir como *free riders*, o que levaria a perdas generalizadas.

Por fim, darei algumas sugestões sobre quais diretrizes dessa lei precisariam ser melhoradas para que um crescimento econômico, um melhor desempenho municipal possa ser atingido. Estas sugestões deverão ser entendidas mais como diretrizes gerais do que medidas práticas prontas para a implementação.

2. Federalismo fiscal, crescimento econômico e estabilização

O federalismo fiscal é definido como uma estrutura nacional na qual há mais do que uma esfera de governo dentro de um país, cada uma delas com certa autonomia pré-estabelecida em termos de gestão fiscal, ou seja, com poder independente sobre arrecadação e gastos

públicos. Nesse panorama, deve haver coesão global e autonomia individual dos governos. Naturalmente, o grau de autonomia varia entre as federações, refletindo o seu nível de descentralização.

O federalismo fiscal pode existir mesmo em situações nas quais o federalismo político não é legalmente definido. Este é, por exemplo, o caso espanhol, no qual o país não é oficialmente uma Federação no sentido político, mas seus governos locais têm tanta autonomia que, na prática, existe um federalismo fiscal. Outro exemplo cada vez mais destacado é a China.

Alguns preceitos estão, em maior ou menor grau, imiscuídos no funcionamento do federalismo fiscal. O primeiro, e talvez mais importante, é o Princípio da Equalização. Muito aclamado nas federações mais desenvolvidas, este princípio está, de certa forma, implícito nas regras federativas brasileiras, embora ainda tenhamos alguma dificuldade para atingi-lo. Ele estabelece que, independente do local de residência de um cidadão daquela Federação, ele tem direito ao acesso a níveis mínimos de determinados serviços. Quanto maiores forem estes níveis mínimos, mais equalizadora será determinada Federação. Assim, o Princípio da Equalização ditaria que, sem levar em conta se o cidadão reside em Roraima ou no Rio Grande do Sul, alguns serviços como educação básica e acesso ao sistema básico de saúde deveriam ser equânimes.

Uma vez que estados e municípios têm realidades econômicas bastante distintas, é preciso tentar equalizar o poder fiscal das entidades subnacionais para que estas possam prover serviços básicos em condições de igualdade. O federalismo fiscal brasileiro tenta fazer isso de acordo com algumas estruturas distributivas, em especial os fundos

de participação, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), embora o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e o Sistema Único de Saúde (SUS) também sirvam para tentar atender a esse princípio.

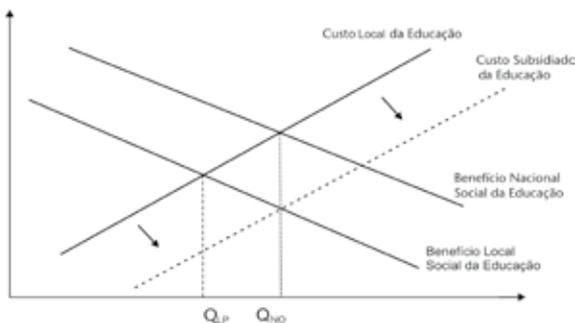
Outro princípio geralmente adotado no funcionamento dos sistemas federativos pelo mundo é o Princípio da Subsidiariedade (*Principle of Subsidiarity*, em inglês). Segundo ele, a menor esfera de governo economicamente capaz de prestar um serviço ou prover um bem público deve ser aquela que vai fazê-lo. Se um município puder fazer, de forma economicamente viável, alguma prestação de serviço, essa prestação de serviço deve ser delegada a ele. Caso o município não seja capaz, procura-se averiguar se os estados são capazes. O governo federal deve ocupar-se daquela prestação de serviços economicamente inviável para as outras entidades.

Duas são as considerações que funcionam contra o Princípio da Subsidiariedade: os ganhos de escala e a existência de externalidades. Em alguns casos, simplesmente não é economicamente racional que a provisão de um bem ou serviço público seja deixado a cargo das esferas subnacionais, simplesmente porque os ganhos de escala associados à atividade em questão poderiam gerar uma imensa economia no caso da provisão centralizada. A existência de ganhos de escala implica que, quando as quantidades produzidas forem incrementadas, os custos crescem menos que proporcionalmente. Desta forma, haveria uma economia substancial se, ao invés de a produção ser repartida entre os diversos governos subnacionais, ela fosse realizada de forma centralizada pelo governo central.

A presença de externalidades, positivas ou negativas, também pode requerer ações centralizadas para que os interesses locais se aliem ao interesse nacional. Por exemplo, suponha que os investimentos em educação sejam responsabilidade do governo de alguma esfera subnacional. Este governo poderia ter interesse em reduzir o gasto em educação abaixo do que seria nacionalmente ótimo, uma vez que algumas das crianças beneficiadas por tais gastos irão eventualmente migrar, e o investimento do governo local que a educou renderia frutos para outras localidades. Isso se deve ao fato de que a educação apresenta uma externalidade positiva e não beneficia somente a localidade que realiza diretamente os investimentos.

Na Figura 1, vemos que o ótimo nacional (Q_{NO}) difere da provisão local (Q_{PL}) dado que o benefício da educação é subestimado pelo governo local. Isto porque a curva de custo social intercepta a curva de benefício local antes de tocar a curva de benefício nacional. A localização da curva de benefício nacional à direita daquela de benefício local é explicada pelo fato de que a primeira soma os benefícios auferidos pela localidade na qual o dispêndio é realizado aos benefícios oriundos deste gasto auferidos por outras jurisdições.

Figura 1 – Externalidades na educação e subprovisão local



Em casos como este, a ação do governo central faz-se necessária para que haja coordenação das ações. Uma forma pela qual o governo federal pode exercer este poder de coordenação é subsidiando os gastos municipais da educação de forma que cada município possua de fato um custo mais baixo, incentivando-o, com isso, a aumentar a quantidade oferecida do serviço.

O federalismo fiscal pode afetar o crescimento econômico de diversas maneiras. Estes canais de influência são em geral muito atuantes, embora, na maioria dos casos, pouco reconhecidos, uma vez que não os relacionamos com os problemas federativos.

Por exemplo, quando existe autonomia para os entes subnacionais se endividarem, por um lado, aumenta-se a capacidade de investimento destes e a possibilidade de prefeitos e governadores de atenderem às demandas localizadas de seus contribuintes, mas, por outro lado, pode-se gerar sobrecarga de dívida e, em última instância, necessidade de o governo federal socorrê-los, dificultando-se, assim, o processo de estabilização macroeconômica como um todo.

A guerra fiscal entre estados e municípios é mais uma expressão do relacionamento federativo que pode, potencialmente, afetar o desempenho econômico nacional. Ao concederem incentivos fiscais a empresas entrantes, os governos subnacionais abdicam de recursos fiscais que poderão fazer falta na luta pela estabilização orçamentária dos mesmos. Com isso, esperam atrair mais investimentos e gerar, conseqüentemente, mais empregos, colocando-se, contudo, em uma posição de fragilidade fiscal.

Existem também, é claro, vantagens associadas ao federalismo fiscal além da autonomia que o seu funcionamento proporciona aos entes subnacionais, como a formação de consórcios destinados à provisão de serviços públicos. Em muitos casos, a existência de tais consórcios torna-se indispensável ao atendimento de certas demandas locais e regionais.

Um exemplo notável é o da provisão de saneamento em regiões metropolitanas. Em geral, projetos deste tipo possuem ganhos de escala substanciais que poderão ser melhor desfrutados se os prefeitos das cidades vizinhas conduzirem a obra de forma integrada. Se cada uma das cidades de uma determinada região metropolitana optar por projetos individuais, o custo geral excederá muito o custo do projeto integrado. Desta forma, a formação de consórcio poderia viabilizar o projeto de forma mais econômica e justa.

3. Federalismo fiscal no Brasil

Três são os pilares da estrutura do federalismo fiscal brasileiro: a responsabilidade sobre as diferentes modalidades de gastos, a estrutura de arrecadação e o sistema de transferências intergovernamentais de recursos.

A divisão dos gastos no Brasil é caracterizada por um alto índice de interpolação e responsabilidades, como se pode observar na Tabela 1.

Tabela 1 – Gasto público por esfera federativa

Brasil – 2005

Tipo de despesa	Esfera							
	Municipal		Estadual		Federal		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Justiça e Administração	22.627	17,3	44.386	16,2	26.726	4,4	93.739	9,3
Defesa e Segurança	948	0,7	24.043	8,8	19.969	3,3	44.960	4,5
Previdência e Assistência	11.425	8,8	29.166	10,7	217.029	35,8	257.619	25,5
Saúde	29.445	22,5	29.931	10,9	36.483	6,0	95.859	9,5
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia	34.789	26,6	45.879	16,8	20.379	3,4	101.047	10,0
Urbanismo e Meio Ambiente	18.945	14,5	7.592	2,8	4.762	0,8	31.299	3,1
Política Agrícola	932	0,7	3.212	1,2	11.911	2,0	16.054	1,6
Infra-Estrutura Produtiva	5.372	4,1	15.884	5,8	12.013	2,0	33.270	3,3
Despesas Financeiras	6.156	4,7	73.437	26,9	257.660	42,5	337.254	33,4
Total	130.639	100,0	273.530	100,0	606.932	100,0	1.011.101	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração do autor.

É possível depreender da tabela que, apesar da variação do percentual de gasto de cada esfera em cada item, as responsabilidades sobre as despesas são, em geral, compartilhadas. O aspecto positivo deste compartilhamento é o de que existem, provavelmente, complementarida-

des nos gastos de cada esfera, o que pode ajudar na melhor prestação de serviços. Mas, por outro lado, tal divisão pode levar a situações nas quais cada uma das esferas espere que a outra realize a despesa e com isso a quantidade de recursos e a qualidade do serviço decresçam.

Sob o ponto de vista da receita, o que se observa é que, na esfera federal, as contribuições superam os impostos em termos de arrecadação¹. Isso se deve a uma série de fatores, tais como a maior facilidade de arrecadação no caso das contribuições, além de um esforço fiscal mais acentuado sobre estes tributos, já que não são repartidos com estados e municípios.

**Tabela 2 – Arrecadação tributária por esfera federativa
Brasil – 2005**

Esfera de arrecadação					
Federal		Estadual		Municipal	
Impostos	151.809	Impostos	170.536	Impostos	28.182
Comércio Exterior	8.941	IRRF	6.100	IPTU	8.933
IPTR	270	IPVA	10.388	Imposto s/ Renda	4.933
IRPF	35.744	Impostos/ Transm.	888	ITBI	1.802
IRPJ	76.827	ICMS	152.368	ISS	12.515
IPI	24.061	Outros	793		
IOF	5.965				

¹ Os dados utilizados neste artigo são de 2005 por uma questão de uniformização das informações de cada esfera de governo, uma vez que até o momento da redação do trabalho não havia dados disponíveis para os municípios. Os dados federais para o primeiro semestre de 2007 mostram, contudo, que a prevalência das contribuições em relação aos impostos persiste, ainda que menor.

Contribuições	229.949	Contribuições	15.265	Contribuições	4.520
Cofins	65.149				
CPMF	23.139				
Previdência	74.137				
CSLL	20.160				
PIS/Pasep	17.228				
Outras	30.136				
Taxas	3.248	Taxas	5.335	Taxas	2.635
Total	385.006	Total	191.136	Total	35.336

Fonte: Secretaria da Receita Nacional. Elaboração do autor.

No caso dos estados, o tributo mais importante é o ICMS, que compõe mais de três quartos da arrecadação total. Uma faceta a ser destacada sobre este imposto é a de que, por tratar-se de um imposto sobre a produção e não sobre o consumo² (*origin based tax*), é um instrumento muito apropriado para a guerra fiscal. Como é recolhido no estado produtor, dá ensejo à utilização de isenções para a atração de empresas.

A arrecadação municipal no Brasil é principalmente baseada nos impostos sobre a propriedade (IPTU, ITBI) e sobre os serviços (ISS). A tributação patrimonial ficar a cargo da autoridade municipal faz sentido por tratar-se de uma base tributária não-móvel e pelo fato de haver perdas de escala associadas à tributação imobiliária em grandes áreas.

O contraste entre a arrecadação e as despesas não-financeiras das esferas de governo no Brasil (cf. Tabela 3) revela uma capacidade de arrecadação insuficiente em relação aos gastos, tanto no que se refere a

² O ICMS é devido, com raras exceções, ao estado no qual o valor econômico do produto foi agregado.

estados quanto a municípios. Este *gap* entre a capacidade de financiamento (arrecadação) e as despesas é coberto pelo sistema de transferências intergovernamentais.

**Tabela 3 – Diferença entre arrecadação, despesa e despesa não-financeira por esfera federativa
Brasil – 2005**

Esfera	Municipal	Estadual	Federal	Total
Participação na despesa total	12,9	27,1	60,0	100,0
Participação na despesa não-financeira	18,5	29,7	51,8	100,0
Arrecadação	5,8	31,3	63,0	100,0

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria da Receita Federal. Elaboração do autor.

O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro é composto por repasses vinculados e por repasses livres. No primeiro caso enquadram-se as transferências do Fundef e do SUS, bem como as transferências de convênios, e, no segundo caso, os fundos de participação, FPE e FPM.

As transferências vinculadas são utilizadas para lidar com as externalidades e *spill-overs* existentes tanto na área de educação quanto na de saúde. Outros projetos cujos benefícios transcendem as fronteiras dos estados ou municípios executores também podem ser estimulados por meio de convênios específicos.

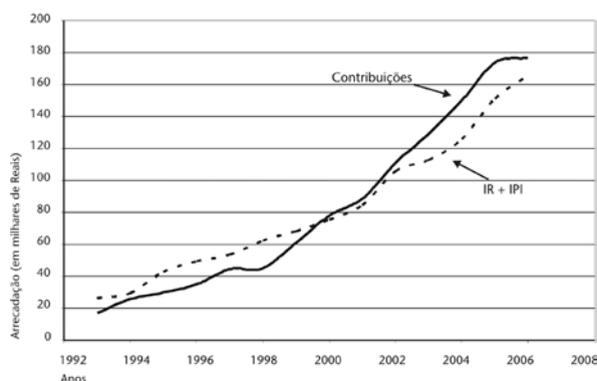
Contudo, o maior desafio brasileiro com respeito ao sistema de transferências intergovernamentais situa-se nas transferências não-vinculadas, especificamente, os fundos de repartição. O desenho de funcionamento deste subsistema não proporciona os incentivos adequados para que os

recursos repassados sejam empregados de forma eficiente. Além disso, estas transferências não embutem mecanismos que levem à diminuição do grau de dependência dos governos receptores em relação às mesmas.

A formação dos fundos de repartição também implica problemas para a estrutura tributária brasileira como um todo. Como só o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados integram os fundos de repartição, a União tem concentrado seus esforços arrecadadores sobre as contribuições sociais, as quais não são repartidas. O problema é que tais contribuições são tributos com características econômicas de pior qualidade quando comparadas aos impostos supracitados. Em geral, são acumulativas, como a CPMF, ou incidem sobre faturamento (como em alguns casos a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), penalizando as cadeias produtivas mais longas e elaboradas. Por isso, a perda de importância relativa da arrecadação de IR e IPI *vis-à-vis* as contribuições, descrita no Gráfico 1, significa na verdade uma perda de eficiência econômica gerada pelo sistema tributário.

157

**Gráfico 1 – Evolução da arrecadação de IPI e das contribuições sociais
Brasil – 1993/2006**



Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração do autor.

Naturalmente, o sistema de transferências não-vinculadas também tem seus aspectos positivos. Aumenta, por exemplo, o grau de autonomia dos estados e municípios, reforçando o sistema federativo, uma vez que fortalece a independência financeira dos entes subnacionais.

Outro aspecto positivo é o grau de redistributividade associado ao sistema. Para que esta seja avaliada, deve-se lembrar que o IPI e o IR são os tributos formadores dos fundos e que tais tributos não são arrecadados homogeneamente no território nacional. Há, naturalmente, estados e municípios nos quais a arrecadação *per capita* destes tributos é superior. Portanto, para avaliar o caráter de distribuição estadual do sistema FPE/FPM faz-se necessária não só a contabilização dos recebimentos por estado, mas também o perfil estadual de arrecadação dos tributos que financiam os fundos. A Tabela 4 traz as contribuições percentuais por estado das arrecadações de IPI e IR e as participações percentuais de cada um deles nas destinações de recursos do sistema.

**Tabela 4 – Contribuições e recebimentos
do sistema FPE/FPM por unidade da Federação**

Brasil – 2006

UF	Contribuição %	Recebimento %	Recebimento líquido	População	Recebimento per capita	PIB per capita (2004)
AC	0,04	1,96	1.103.918.778	686.652	1.608	5.143
AL	0,20	3,25	1.759.015.170	3.050.652	577	3.877
AM	0,86	2,08	702.239.615	3.311.026	212	11.434
AP	0,05	1,86	1.043.261.981	615.715	1.694	6.796
BA	1,98	9,16	4.142.846.157	13.950.146	297	6.350
CE	0,82	6,26	3.136.502.491	8.217.085	382	4.170

DF	10,00	0,44	-5.511.954.909	2.383.784	-2.312	19.071
ES	1,43	1,64	124.942.243	3.464.285	36	10.289
GO	0,83	3,24	1.390.208.403	5.730.753	243	7.501
MA	0,25	5,63	3.106.176.654	6.184.538	502	2.748
MG	6,24	8,90	1.534.425.081	19.479.356	79	8.771
MS	0,27	1,41	658.587.895	2.297.981	287	8.945
MT	0,32	2,07	1.009.585.545	2.856.999	353	10.162
PA	0,48	4,84	2.515.314.761	7.110.465	354	4.992
PB	0,26	3,99	2.152.912.780	3.623.215	594	4.165
PE	1,27	5,86	2.651.867.308	8.502.603	312	5.730
PI	0,14	3,42	1.894.972.869	3.036.290	624	2.892
PR	4,12	4,89	446.485.232	10.387.378	43	10.725
RJ	19,64	2,25	-10.031.442.251	15.561.720	-645	14.639
RN	0,24	3,31	1.772.825.882	3.043.760	582	5.370
RO	0,13	1,84	985.985.124	1.562.417	631	6.238
RR	0,04	1,48	833.263.444	403.344	2.066	4.881
RS	4,38	4,57	107.350.067	10.963.219	10	13.320
SC	2,14	2,61	271.225.484	5.958.266	46	12.159
SE	0,20	2,75	1.473.750.123	2.000.738	737	6.782
SP	43,59	7,35	-20.905.815.513	41.055.734	-509	13.725
TO	0,09	2,92	1.631.549.587	1.332.441	1.224	3.776

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração do autor.

Como se pode observar, em termos agregados, as três unidades mais ricas da Federação em termos *per capita*³, Distrito Federal, Rio de Ja-

³ O PIB das unidades da Federação corresponde àquele referente ao último ano disponível, 2004.

neiro e São Paulo, são os financiadores líquidos do sistema, enquanto que os demais estados são recebedores líquidos. Uma análise estatística simples revela uma correlação negativa de $-0,77$ entre o PIB *per capita* e os recebimentos líquidos *per capita* por unidade da Federação, demonstrando um substancial grau de redistributividade, pelo menos na esfera estadual.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal como elemento de coordenação da ação fiscal entre os municípios

Existem dois conceitos bastante utilizados na literatura para abordar os problemas resultantes de uma estrutura federativa não propriamente coordenada⁴: o primeiro deles é a tendência ao comportamento *free rider* que os governos envolvidos podem assumir e o outro diz respeito aos incentivos inadequados gerados pelo governo federal quando este não consegue impor credibilidade a suas políticas federativas.

O primeiro conceito diz respeito a atitudes que, embora gerem ganhos individuais localizados, podem induzir a perdas para o sistema como um todo. Um exemplo de como isso pode ocorrer no contexto federativo brasileiro é dado por Piancastelli e Perobelli (1996). Considerando a economia como fechada, ou, pelo menos, com fluxo de capitais bastante imperfeito, o artigo explora a perda de arrecadação geral de ICMS, e suas conseqüências para a estabilização fiscal dos estados, quando estes se engajam em guerra fiscal. Esta última é descrita como uma situação na qual os estados oferecem isenções de ICMS com vistas

⁴ Para mais informações ver Goodspeed (2002), Oates (2005) e Rodden, Eskeland e Litvack (2004) Boueri (2006).

a atrair novos investimentos para si. Acontece que, como a economia é supostamente fechada, estas isenções somente deslocam investimento de um estado para o outro, não havendo geração líquida de empregos na Federação como um todo. Ocorre, então, somente uma perda de arrecadação conseqüente das isenções oferecidas.

Este modelo poderia ser adaptado para descrever fatos semelhantes com relação ao ISS e ao IPTU que ocorrem no âmbito municipal, embora a suposição de economia fechada seja um tanto quanto irrealista⁵. Não obstante, a superação deste incentivo ao comportamento *free rider* embutido na tributação estadual é uma preocupação premente do governo federal brasileiro, que se reflete nas propostas de reforma tributária apresentadas nos últimos anos.

161

Outro problema é aquele que tende a surgir em federações nas quais o governo federal não é capaz de tornar suas políticas críveis, isto é, os outros níveis de governo não acreditam que as políticas anunciadas pelo governo central serão cumpridas a despeito das conseqüências que acarretarão.

Suponha, por exemplo, que o governo federal anuncie que não resgatará municípios endividados, ou seja, que os municípios em situação fiscal deficiente terão que adotar políticas próprias de ajuste visando restabelecer a estabilidade orçamentária sem recursos federais adicionais. Se esta política for crível, os municípios tomarão as medidas apropriadas **antes** que a situação alcance um nível extremo de gravi-

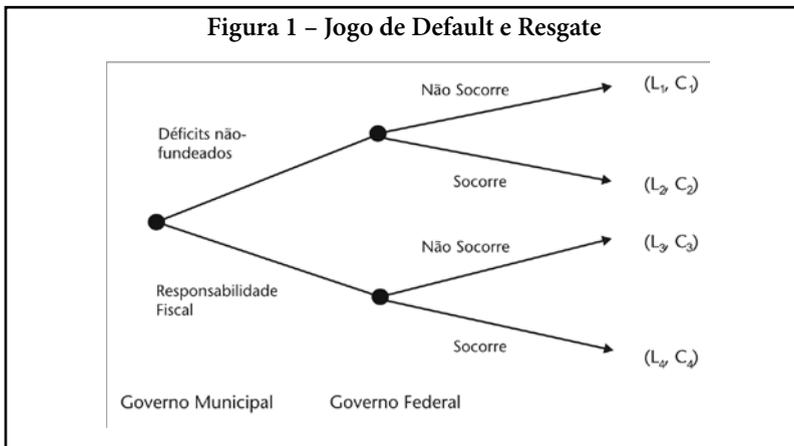
⁵ No caso de uma economia aberta, isto é, com fluxo livre de capitais, a redução do ICMS poderia atrair novos capitais, estimulando assim o emprego líquido na Federação. Restaria ainda a averiguação de se estes novos empregos compensariam a renúncia fiscal envolvida nesta estratégia.

dade. Ou seja, a perspectiva de fragilidade fiscal não é associada ao socorro federal, o que evita a situação de fragilidade a princípio.⁶

Contudo, se a política anunciada não for acreditada, a preocupação dos prefeitos não recairá sobre a estabilidade fiscal do município, uma vez que ele espera que o saneamento financeiro seja realizado com ajuda do governo federal. Este “jogo” é descrito de forma esquemática na Figura 1.

Neste jogo, $L_2 > L_3 > L_4 > L_1$, são as preferências do governo municipal. Como se pode ver, a melhor situação para este é quando ele realiza um déficit e é coberto pelo governo central (L_2). Neste caso, ele pode ganhar dividendos políticos com seus eleitores, por elevar os gastos do município sem, contudo, arcar com os custos posteriores de saneamento fiscal, uma vez que, nesta situação, o governo central pagaria a conta.

Já a situação (L_1) é a pior possível para o município: seus gastos excessivos não serão cobertos pelo governo central e o ajuste necessário para fazê-lo supera os benefícios advindos da liberalidade fiscal.



Fonte: Inman (2004).

⁶ Ver Inman (2004).

A situação (L_3) é um caso intermediário: embora o benefício dos gastos excessivos não tenha sido auferido pelo município, a estabilidade fiscal não requer que penosos ajustes sejam realizados. Naturalmente que, se o município acreditar na política de “não socorro” do governo central, será mais vantajoso para ele adotar uma política própria de responsabilidade fiscal e obter a situação (L_3) do que insistir na geração de déficits não fundeados e cair na situação (L_1).

Por outro lado, se o município não acreditar que o governo central realmente cumprirá seu empenho de não socorrê-lo, ele preferirá uma política de gastos elevados, uma vez que antevê neste caso que a situação (L_2) ocorrerá.

A chave, então, para a política do governo central surtir efeito é a sua credibilidade. Note-se que, a princípio, supõe-se que seria melhor para o governo federal socorrer o município no caso de dificuldade financeira (C_2) do que deixá-lo à própria sorte (C_1). Esta suposição sustenta-se no fato de que o governo federal também sofre impactos negativos da penúria fiscal do município. Por exemplo, o prefeito poderia, neste caso, jogar a culpa do problema sobre o governo federal, e os eleitores daquele município podem julgar que este último falhou em tomar medidas preventivas contra a situação.

No entanto, o governo federal pode estar olhando além do jogo descrito acima, ele pode estar preocupado com sua reputação de credibilidade. Se o governo central tomar uma atitude baseada na conveniência de curto prazo, ele socorrerá o município em dificuldades para evitar o desgaste político. Porém, ao fazê-lo ele emite um sinal negativo para todos os outros municípios, qual seja, o de que a política de não socorrer municípios fiscalmente instáveis não é crível.

Naturalmente esta sinalização tem uma série de nuances que serão interpretadas pelos atores federativos. Auxílios a municípios maiores talvez não dêem tanta esperança de resgate aos menores, uma vez que os últimos sabem das externalidades positivas associadas às economias dos primeiros.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser enxergada como um elemento de coordenação que tenta prevenir o comportamento *free rider* dos governos subnacionais, e por que não dizer, do próprio governo federal, e também tem um forte impacto sobre a credibilidade da política de comprometimento com a estabilidade financeira.

164 Ao fixar os parâmetros para os gastos estaduais e municipais, a LRF tenta impedir que eles adotem medidas ousadas sob o ponto de vista fiscal, medidas estas que, se forem tomadas por municípios isolados, não representam perigo para a sustentabilidade fiscal da Federação, mas que podem fragilizá-la caso sejam adotadas em conjunto pelos entes subnacionais. Por exemplo, se um município qualquer, por maior que ele seja, exceder os limites de prudência de seu endividamento, tal sobrecarga terá pouco ou nenhum impacto sobre a sustentabilidade da dívida pública consolidada da nação⁷. No entanto, se este comportamento for adotado pelo conjunto dos municípios, os reflexos sobre a sustentabilidade fiscal brasileira seriam terríveis.

Desta forma, uma normatização que estabeleça parâmetros para a ação dos governos em uma Federação é uma ferramenta desejável para a coordenação e para que se evite o comportamento do tipo *free rider*.

⁷ A dívida do município de São Paulo, que é a maior dívida municipal do país, monta pouco mais de R\$ 34 bilhões, correspondendo a menos de 3% da dívida pública total.

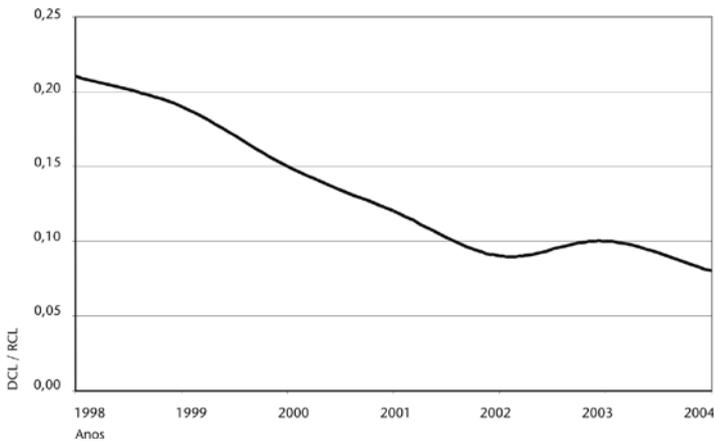
A LRF também é um elemento que pode adicionar credibilidade à política fiscal federal. Como foi visto acima, sempre que o governo federal assume um compromisso com a estabilidade fiscal, existem boas razões para que se acredite que este compromisso possui um limite. Como este limite é, em geral, desconhecido, também é bastante provável que os governos subnacionais tenham interesse de testá-lo. A LRF funcionaria nesta perspectiva como um anteparo que poderia penalizar o município por ações temerárias na esfera fiscal de maneira quase que independente da vontade do governo federal.

Assim, o limite do compromisso federal com a austeridade fiscal não chegaria a ser testado, pois antes disso penalidades seriam impostas, e a política do governo central manteria a sua credibilidade. Para que isso ocorra é necessário que o governo federal tenha a menor ingerência possível sobre a aplicação da lei: se ele puder safar discricionariamente os governos subnacionais, a lei seria inócua sob o aspecto da disciplina fiscal.

Do ponto de vista empírico, estudo realizado por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) mostra que a LRF, mais do que coordenar as ações fiscais dos municípios, teve um efeito de balizamento sobre estas, efeito nem sempre positivo. Houve na verdade uma convergência dos parâmetros municipais para os limites da lei, tanto daqueles municípios que extrapolavam os limites, quanto naqueles que estavam bem abaixo deles. Isso porque, ao fornecer os tetos para os gastos com pessoal e para o montante da dívida consolidada líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal induziu muitos municípios que estavam abaixo do teto a atingi-lo.

O resultado geral, no entanto, foi positivo. Por exemplo, após a promulgação da lei (2000) o número de municípios que gastavam mais do que 60% da sua receita corrente líquida com despesas de pessoal caiu substancialmente.⁸ No caso da Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios, a despeito da ocorrência de um efeito de balizamento semelhante, a relação média entre DCL e RCL apresentou-se declinante, como se constata no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Proporção média entre a Dívida Corrente Líquida (DCL) municipal e a Receita Corrente Líquida municipal (RCL). Brasil – 1998/2004



Fonte: Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006).

Deve-se, contudo, frisar que a imposição da LRF não se dá sem custos para os entes subnacionais, sendo que o maior deles diz respeito à perda de autonomia e limitação da capacidade de financiamento e

⁸ Porém, também caiu o número de municípios que gastava menos do que 20% da sua RCL com pessoal, ocorrendo, assim, uma aglutinação em torno da média de cerca de 40%.

de investimento. Esta situação é determinada pela adoção de regras gerais que impossibilitam a apreciação caso a caso das situações individuais, uma vez que tal apreciação daria vazão a decisões discricionárias por parte do governo federal.

5. Onde a Lei de Responsabilidade Fiscal pode melhorar

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um grande avanço, como é amplamente reconhecido, na gestão financeira dos recursos. Ela estabeleceu níveis máximos de endividamento e de gastos com pessoal, e isso é um bom começo em um país no qual havia muito pouca coordenação federativa. Mas, na verdade, para o benefício da população, isso interessa menos do que a eficiência final do gasto.

167

O que interessa para a população, especialmente para aqueles mais carentes, não é só que os gastos tenham sido feitos com lisura administrativa e responsabilidade no aspecto fiscal, mas também que os gastos promovam os resultados esperados em termos dos benefícios almejados.

O próximo passo para o aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal seria evoluir para a avaliação do produto final do gasto, que é o conceito de *output*. Desta forma, além de saber se os gastos, por exemplo, com cirurgias cardíacas foram realizados dentro dos preceitos legais, é importante saber quantas cirurgias deste tipo os gastos efetivamente financiaram.

Esta não é, contudo, a etapa final de avaliação dos gastos. Ora, realizar gastos que, mesmo gerando produtos de forma eficiente, não têm efeito sobre o bem-estar da população, também é desperdício de

recursos. Portanto, a avaliação dos resultados dos gastos (*outcomes*) é o que realmente interessa. Seguindo com o exemplo das cirurgias cardíacas, poderíamos dizer que as operações (*outputs*) *per se* não trariam benefícios se não produzissem o resultado (*outcome*) esperado, que é a redução das mortes por problemas do coração.

Assim, um aspecto importante que deveria de alguma forma ser incorporado à LRF é o de avaliar-se não só a lisura e responsabilidade, mais também a qualidade do gasto público no sentido de sua eficiência, entendida como produção de *outputs*, e da sua eficácia, esta determinada pela obtenção dos resultados esperados. Ou seja, mais do que avaliar o gasto em sua origem, faz-se necessária uma averiguação dos resultados obtidos no destino.

Este ponto torna-se importante do ponto de vista prático na medida em que trabalhos empíricos apontam para um grande nível de desperdício na produção de bens e serviços públicos no âmbito municipal. Boueri (2007) estima que os gastos municipais brasileiros apresentem uma ineficiência de 47%. Essa estimativa foi realizada utilizando-se metodologia comparativa entre os municípios do Brasil, sem a utilização de parâmetros externos.

Esta observação dá ensejo a propostas de vinculação do sistema de repartição não a gastos específicos, mas a resultados sociais. Neste sentido, a LRF poderia evoluir no sentido de exigir que municípios e estados prestem contas dos resultados para continuar a fazer jus aos fundos de repartição.

Seria necessário, neste caso, definir parâmetros de bem-estar da população que balizariam essas avaliações. Estados e municípios que

progredissem mais com relação à melhoria do bem-estar de suas populações obteriam montantes adicionais dessas transferências. Os prêmios fiscais variariam em função das melhorias, e não propriamente dos níveis iniciais, o que poderia gerar uma competição benéfica para a população.

A consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal como hoje ela se apresenta, é, como foi visto, muito importante para o desenvolvimento de um sistema de finanças públicas equilibrado a partir do qual o desenvolvimento econômico e social possa ser sustentado. No entanto, para que tal desenvolvimento possa realmente avançar, é preciso que a lei também avance no sentido de tornar o gasto público não só transparente, mas também eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J.; MELLO, L. *Brazil: an Evolving Federation*. In: Seminar on Decentralization: Proceedings of the Symposium in Washington, DC. Washington, EUA. Fundo Monetário Internacional. 2000.

BOUERI, R. *Discretionary Federal Resources Distribution in Brazil*. Tese de Doutorado. University of Maryland. Maryland, EUA. 2006.

_____. *Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos utilizando Data Envelopment Analysis*. In: BOUERI, R.; SABOYA, M. (Ed.). *Aspecto do Desenvolvimento Fiscal*. Brasília, DF. IPEA. 2007.

FIORAVANTE, D.; PINHEIRO, M.; VIEIRA, R. *Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Texto para Discussão n° 1.223. IPEA, Brasília, DF. 2006.

GOODSPEED, T. *Bailouts in a Federation*. International Tax and Public Finance, 9. 2002.

INMAN, R. *Transfers and Bailouts: enforcing fiscal discipline with lessons of the U.S. federalism*. In: RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (Ed.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint. Cambridge, EUA. The MIT Press. 2004.

OATES, W. *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*. International Tax and Public Finance 12. 2005.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Texto para Discussão n° 402. IPEA, Brasília, DF. 1996.

RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. *Introduction and overview*. In: _____.; _____.; _____. (Ed.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint. Cambridge, EUA. The MIT Press. 2004.

3. A RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO: A LRF E A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Elena Garrido

Representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM)

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma entidade de representação de todos os 5.562 municípios brasileiros e pauta sua atuação na defesa dos interesses maiores destes entes públicos, suas comunidades e seus gestores.

172 Esta atuação presente ao lado dos municípios, buscando soluções e alcançando assistência, tem permitido aos técnicos da CNM um relativo conhecimento das dificuldades reais que enfrentam os agentes públicos no cumprimento de sua missão institucional e de administradores dos negócios da comunidade que os escolheu para, no exercício de um mandato, suprir-lhe necessidades, atender anseios e oportunizar melhorias na qualidade de vida dos cidadãos.

O primeiro grande entrave a ser enfrentado pelo prefeito no cumprimento das obrigações assumidas com os cidadãos do município é certamente a dificuldade financeira e a enormidade de questões a serem resolvidas.

O gestor público municipal conta com diminutos recursos que lhe são repassados em proporções cada vez menores pelos entes efetivamente arrecadadores, União e estados-membros, e conta com multiplicadas responsabilidades também repassadas por esses mesmos entes.

O segundo grave problema para os gestores públicos municipais é a inexistência de mão-de-obra qualificada para atuar nos municípios, principalmente nos pequenos, o que ocorre por força fundamentalmente dos baixíssimos salários que os Poderes Executivos municipais podem pagar aos seus colaboradores.

Também a esmagadora maioria dos pequenos municípios brasileiros, e que são muitos, mais de três mil, enfrenta dificuldades de comunicação e tem deficiências incríveis de informação.

173

Nas ações que desenvolvem, voltadas para a eficiência da administração pública municipal, os técnicos da CNM têm atuado com a visão de auxiliar a evitar:

- I – erros formais na aplicação da legislação e dos recursos;
- II – práticas incompatíveis com os princípios da administração pública;
- III – manutenção de estruturas administrativas desatualizadas e conseqüentemente despreparadas para o cumprimento das obrigações constitucionais do município;
- IV – práticas de improbidade administrativa decorrentes do desconhecimento dos gestores em relação à legislação vigente e ao cumprimento das formalidades legais, bem como das responsabilidades da administração pública municipal para

com os munícipes, a sociedade em geral e os demais entes e poderes públicos;

- V – erros formais na formulação de textos legais, projetos de captação de recursos, práticas administrativas, prestações de contas, cumprimentos de prazos e limites, formalidades na aplicação dos recursos públicos;
- VI – falhas no planejamento e na elaboração dos principais instrumentos de gestão de recursos públicos, como PPA, LDO e LOA, gerando inviabilidades na execução dos programas governamentais e incompatibilidades no cumprimento de limites e obrigações;
- VII – ações delituosas culposas em conseqüência da pressão política aliada ao desconhecimento dos rituais a serem seguidos na consecução dos objetivos que precisam ser alcançados.

Estas ações aliam-se na maioria das vezes ao trabalho que também desenvolvem os tribunais de contas dos estados, que, buscando com o mesmo empenho a eficiência na gestão municipal, atuam de forma regionalizada, levando a informação e a orientação aos técnicos e gestores municipais antes do apontamento e da atribuição da penalidade.

Ao mesmo tempo em que estes órgãos de controle visam a qualificação da gestão e atuam muito mais como instrutores, temos a atuação de outros órgãos que não têm a mesma visão e que buscam nas deficiências das administrações públicas municipais o ponto de projeção e promoção de suas carreiras e justificativas para suas existências, tratando os gestores públicos municipais como delinqüentes e com a permanente presunção de improbidade.

Exemplificando, vemos a atuação de agentes que, na maioria das vezes, desconhecendo o regramento da gestão municipal, exigem do agente político o cumprimento de obrigações que sequer são de sua competência, e estes, por desconhecimento, acabam por cumprir determinações que desorganizam os orçamentos do ente e põem por terra todo o planejamento voltado para o cumprimento de um projeto de governo.

Esta tem sido a grande dificuldade da CNM, a de fazer com que os prefeitos municipais, chefes do Poder Executivo municipal, dirigentes supremos dos municípios, entendam que, no desempenho do cargo a que são guindados por eleição, não ficam subordinados a qualquer autoridade estadual ou federal.

175

Infelizmente os gestores públicos municipais, agentes políticos, não conseguem entender que, no desempenho de suas funções, estão sujeitos apenas à legislação do seu município, do estado e da União, mas não à vontade de outros agentes públicos, como ocorre diariamente no país.

Por nossa orientação, o prefeito jamais aceitaria desenvolver, no seu município, programas para os quais não houvesse a suficiente provisão de recursos e, no entanto, por pressão de outras esferas governamentais, o que mais o município faz é cumprir obrigações de outros entes, sem a indispensável previsão orçamentária e a suficiente cobertura de recursos financeiros e humanos.

A maior comprovação desta realidade está no Programa Saúde da Família através do qual o ente público, que recebe pouco mais de R\$ 4.000,00 por equipe de atendimento, desembolsa quase o dobro disso para pagar o salário do médico, fazendo-o em contrariedade aos prin-

cípios da LRF, pois gasta sem provisão de recursos, desequilibra sua receita e ainda contraria preceito constitucional, desrespeitando o teto estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição da República.

Na mesma linha do Programa Saúde da Família, encontramos tantos outros, como o transporte escolar de alunos da rede estadual, que os municípios realizam totalmente às suas expensas; o Bolsa Família, que atribui aos municípios a responsabilidade por todos os controles e o oferecimento de todas as condicionalidades sem que qualquer recurso lhe seja repassado para esse atendimento.

Atualmente, todos os programas governamentais criados para atendimento às populações optam por deixar aos municípios a responsabilidade por arcar exatamente com a parcela mais cara e difícil da relação de atendimento, qual seja, o oferecimento de pessoal qualificado. Com esta prática estão os municípios ampliando seus quadros de pessoal e aumentando suas despesas com este segmento de forma a comprometer inteiramente seus orçamentos, pois, se somados os percentuais obrigatórios de saúde e educação e mais as despesas com pessoal, nada resta do orçamento público municipal.

Em decorrência disto ficam sem atendimento as áreas de infraestrutura, fundamentais ao desenvolvimento dos municípios, além, é claro, de ficarem os entes impedidos de aplicar qualquer valor em fomento ao desenvolvimento, responsabilidade sua, o que inviabiliza o futuro das comunidades.

Para que os gestores públicos municipais deixem de ser apontados como o lobo mau da gestão pública nacional, é indispensável que os princípios da administração pública proclamados na Carta Magna

sejam efetivamente valorizados e consagrados nas administrações municipais. Esta consciência e o conhecimento a ela correspondente precisam estender-se do menor município brasileiro ao mais importante centro metropolitano.

Aos grandes centros metropolitanos não faltam recursos financeiros, técnicos, físicos e humanos para desenvolverem ações de organização, aperfeiçoamento e atualização de suas estruturas administrativas, porém, no caso dos médios e pequenos municípios, que constituem a esmagadora maioria, inexistem todos estes recursos, principalmente os técnicos e financeiros.

Com a certeza de que esta lacuna na administração pública municipal precisa ser suprida e que os gestores municipais precisam ser alertados permanentemente para as práticas legais, morais, impessoais, públicas e eficazes consagradas na Constituição, e que para tanto existem requisitos a serem cumpridos, a CNM, atendendo aos apelos dos mais de três mil prefeitos presentes à IX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, através de sua diretoria, decidiu por organizar e disponibilizar aos municípios brasileiros diversos programas nacionais de melhoria do atendimento ao cidadão, capacitando os técnicos e levando ao ente público a capacitação tecnológica indispensável para a consecução dos objetivos da administração.

177

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as dificuldades dos municípios no seu cumprimento

Lançada ao universo jurídico brasileiro em maio de 2000, a Lei Complementar nº 101 mereceu grande destaque da imprensa e de inúmer-

ras instituições que salientaram dela as obrigações, os impedimentos, os limites, os prazos de cumprimento e as punições correspondentes.

A publicidade foi ampla.

A orientação, mínima.

Alardeou-se a salvação das finanças públicas brasileiras, porém não foram olhadas as condições dos entes públicos para o cumprimento das demandas que ela impunha. Aliás, prática comum na administração pública brasileira.

Não houve a preocupação em passar aos gestores dos pequenos entes públicos a informação dos novos conceitos de receita, despesa, transparência e vantagens que a lei trazia.

Elegeu-se o **planejamento** como o ponto máximo de governança. Não se ensinou a planejar.

Ignorou-se a real situação de grande parte dos municípios brasileiros, que à época, em sua maioria, não tinham acesso aos insumos básicos de informática e comunicações.

Tínhamos a lei. Não tínhamos infra-estrutura mínima para atender às obrigações que ela demandava.

Em muitos locais do Brasil, não temos ainda!

O cumprimento das obrigações impostas pela LRF gerou despesas aos municípios para as quais não havia fonte de custeio.

Começamos a descumprir as obrigações impostas pela LRF, para atender as obrigações por ela geradas.

A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal entrou em vigência, em ano eleitoral, nos municípios. Impôs de imediato, por exemplo, o impedimento de contrair despesas que não pudessem ser integralmente pagas no exercício ou que, para o seu cumprimento, exigissem recursos disponíveis em caixa, ao final do exercício financeiro. No entanto, a lei passou a vigor com o exercício financeiro em pleno andamento!

Nenhum treinamento foi patrocinado por qualquer instituição governamental ou de controle, visando orientar os procedimentos para atendê-la. No entanto, ao final do exercício financeiro e do mandato, foram os prefeitos apontados por eventual descumprimento.

E ainda pior, durante o exercício de 2000, mais precisamente em outubro, passou a vigor a Lei nº 10.028/00 que estabelecia as penas para o descumprimento das previsões da LRF. Diga-se de passagem que vigência imediata apenas para os gestores públicos municipais, pois os demais teriam ainda dois exercícios financeiros para adequarem-se à exigibilidade da mesma.

A CNM e as Federações Estaduais de Municípios é que buscaram formas de levar aos prefeitos o mínimo de informação sobre a nova realidade administrativa que aterrissou no seu final de mandato, naquele ano de 2000.

1.1. As dificuldades

1.1.1. Informação

Para a maioria dos municípios brasileiros, a primeira notícia da lei chegou pelos jornais da televisão, alardeada à época como o **fim da farra dos prefeitos**.

Era como se a lei fosse destinada para arredar da vida pública brasileira as ações nefastas dos grandes vilões do endividamento: **os prefeitos e os municípios.**

Hoje sabemos que os municípios cumpriram e cumprem as metas do endividamento.

Os municípios eram, à época, responsáveis por 3% do endividamento público brasileiro.

Quem não cumpre as metas de endividamento são as outras esferas de poder.

Atualmente 5.556 municípios brasileiros estão em condições de contrair dívidas porque atendem plenamente as Resoluções do Senado Federal que estabelecem as metas e os índices de endividamento.

Estes avanços, no entanto, foram conquistados com o sacrifício da manutenção da infra-estrutura mínima capaz de sustentar a viabilidade econômica dos municípios; com o sacrifício da qualificação do servidor público municipal, que viu reduzidas suas chances de uma carreira compatível com a prestação de serviço que realiza, pois foi necessário impor-lhe um arrocho salarial sem precedentes; com o sacrifício de ações de desenvolvimento local, visto que o município deixou de disponibilizar recursos para aplicar no fomento à produção local.

Atualmente, nos Planos Plurianuais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias municipais, não encontramos metas para a construção de vias de acesso, para a ampliação de unidades de ensino, para a construção de unidades habitacionais, para fomentar o desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda.

Encontramos **metas fiscais e metas para o cumprimento das obrigações constitucionais** de educação e saúde e o atendimento dos programas governamentais dos demais entes da Federação.

O prefeito atualmente é o gerente das ações de governo da União e dos estados, na esfera municipal.

E o pior, é um gerente da crise.

Sabe as necessidades da sua comunidade, mas não tem como disponibilizar recursos para supri-las.

Tem obrigações, mas não tem recursos técnicos e financeiros para cumpri-las.

Não tem como ampliar a arrecadação do seu município, pois o contribuinte está sufocado pela carga tributária imposta pelos demais entes, que tudo buscam no município, mas que muito pouco lhe devolvem.

O tributo mais sonegado no Brasil é o tributo municipal.

E não adianta melhorar a fiscalização!

O contribuinte não tem mais capacidade contributiva!

A LRF obrigou a compatibilidade entre receitas e despesas, porém não freou a voracidade demagógica dos entes, possibilitando que cada vez mais sejam criados “programas” para que os municípios cumpram, executem, realizem e prestem contas.

A LRF produziu a obrigatoriedade de planejar e cumprir PPA, LDO e LOA, porém não gerou qualquer nova fonte de recursos e sugere ainda

que a ampliação da despesa se faça pela criação de novos tributos ou pela ampliação de alíquotas dos existentes, como se isso fosse possível.

A LRF impõe limites de despesa para os entes, porém não gera mecanismos capazes de condicionar as ações em nível nacional às reais condições de comprometimento dos entes públicos municipais.

A notícia seguinte chegou através dos órgãos de controle externo que começaram a apontar os descumprimentos.

As inúmeras ações desenvolvidas pelo Ministério de Orçamento e Gestão, à época e financiadas pelo BNDES, alcançaram os municípios localizados nas regiões mais bem atendidas por meios de comunicação e instituições voltadas para o ensino e treinamento. Não chegaram ao interior do Brasil.

Nas cidades rurais brasileiras, que são a esmagadora maioria, não houve qualquer trabalho de capacitação para o enfrentamento das dificuldades impostas pelo cumprimento das obrigações da LRF.

Os prefeitos tornaram-se reféns de empresas e instituições que detinham o conhecimento. E assim permanecem.

Em alguns estados, os tribunais de contas tomaram a si a tarefa de levar o conhecimento aos municípios e seus gestores para somente depois cobrar o cumprimento das obrigações. Mas foram poucos. Em muitos outros, isso não aconteceu.

Nas ações de informação e capacitação, atuaram em conjunto com os tribunais, as federações estaduais existentes e algumas associações regionais de municípios.

Atualmente a CNM está tomando para si a responsabilidade de chegar a todos os municípios brasileiros com programas de capacitação, porém sabemos que muitos anos ainda nos separam do alcance pleno dessa meta.

1.1.2. O planejamento

A grande primeira dificuldade na implementação da LRF é o planejamento e a compatibilização entre os instrumentos desse planejamento.

Tradicionalmente os gestores públicos municipais não foram preparados para transpor para um instrumento escrito o seu projeto de governo. Isto principalmente porque a governança local sempre ocorreu na linha do socorro às situações mais urgentes e às necessidades evidentes das comunidades.

Planejar para quatro anos, compatibilizando possibilidades de arrecadação e atendimento às obrigações legais, aliadas ao suprimento das necessidades comunitárias, não é nada fácil para um gestor que está habituado a gerir apenas sua simples vida privada.

A prática normal até a edição da LRF era de apenas atualizar em termos financeiros os instrumentos de planejamento que passavam de gestão a gestão.

O engessamento planejado, trazido pela LRF, realmente é uma novidade para a administração municipal, conhecida até então pelos acadêmicos, vista como utópica e desnecessária, portanto, de difícil implementação.

A dificuldade em decidir e ordenar a execução de uma ação de acordo com o previsto em três instrumentos legais de planejamento sucessivos, não é nada fácil. Principalmente porque o gestor local na maioria das vezes é obrigado a atender urgências não previstas.

No entanto, sabemos que a administração atual não subsiste sem um adequado planejamento, capaz de quantificar a capacidade arrecadatória do ente. Também é inviável acreditar que a gestão municipal possa alcançar resultados satisfatórios se não houver planejamento.

O planejamento é base para todo o sucesso da administração. No entanto, é preciso saber planejar.

1.1.3. Os controles

Os municípios não dispõem de equipamentos básicos necessários e de mão-de-obra especializada para atender aos diversos controles que lhes são impostos e, para fazê-lo, ficam à mercê de empresas que o fazem generalizadamente sem respeitar as peculiaridades locais, impondo às administrações despesas que as desviam do efetivo atendimento às necessidades dos cidadãos, além de, na maioria das vezes, não conseguirem expressar as realidades daquele ente público.

Há a necessidade de disponibilizar em tempo integral equipes de servidores, normalmente com a melhor habilitação, técnicos dissociados das premissas políticas das comunidades, para atender exclusivamente as exigências dos órgãos de controle com relatórios sucessivos, repetidos e permanentes, impositivos de inúmeras despesas e que subtraem da população a prestação de serviços mais eficientes e eficazes.

Agravado tudo isto pelas enormes despesas com publicações oficiais que sustentam os periódicos locais e regionais, mas que retiram das comunidades benefícios urgentes e necessários.

1.1.4. Os limites de despesa, principalmente com pessoal

Os municípios vivem uma realidade inusitada.

Os Poderes Executivos municipais não podem gastar com pessoal mais do que 54% de sua receita corrente líquida.

No entanto, todos os programas produzidos pelos governos federal e estadual impõem aos municípios exatamente a assunção das despesas com pessoal que acabam por ser despesas permanentes.

É competência da União o estabelecimento dos valores mínimos a serem pagos a qualquer trabalhador. Arvora-se atualmente a União, na competência de criar planos de carreira para as diversas carreiras que os municípios deverão sustentar, atribuindo-se o direito de estabelecer inclusive parâmetros salariais.

Pergunta-se:

- a) Como vão os municípios manter os limites de despesa com pessoal quando a União estabelece o valor do salário mínimo sem levar em conta as condições dos erários públicos municipais para arcar com a despesa que resulta dessa determinação?
- b) Como vão os municípios manter controlados os limites de despesa com pessoal quando a União arvora-se no di-

reito de estabelecer pisos mínimos salariais para as carreiras que exatamente demandam um contingente maior de profissionais como na Saúde e na Educação?

Não se tente usar como justificativa a criação de fundos para o financiamento, pois estes são criados exatamente com a subtração de recursos dos erários dos próprios municípios.

Mesmo assim, apenas 21 municípios brasileiros não cumpriram em 2005 o limite de despesa total com pessoal. Isto é, apenas 21 municípios gastaram mais que 60% de sua receita corrente líquida com folha de pagamento.

No entanto, isto não significa qualidade na prestação dos serviços, pois os índices salariais dos servidores públicos municipais são baixíssimos.

1.1.5. Os restos a pagar

As obrigações decorrentes do art. 42 da LRF inicialmente preocuparam os gestores visto que haviam herdado de seus antecessores dívidas históricas que precisavam ser resolvidas. Atualmente, com os esclarecimentos e entendimentos dos tribunais sobre o tema Restos a Pagar, e conscientizados os gestores do seu significado, certamente já é minimizada esta questão.

No entanto, riscos ainda há, principalmente quando o gestor ficar frente a demandas inadiáveis e imprevisíveis, que somente acontecem efetivamente na esfera municipal.

2. A Lei 8.666/93 e o seu atendimento

É ainda de difícil aplicação nos pequenos municípios.

É cumprida, mas gera prejuízos à administração.

Suas diretrizes não são avaliadas considerando a intenção do legislador.

A interpretação e a aplicação são extremamente formalísticas e isto causa insegurança, atrasos no cumprimento de obrigações e prejuízos financeiros incontáveis, além de impor ações aparentemente negligentes à administração em geral.

2.1. Procedimentos complexos

Os procedimentos são complexos, dúbios e geram insegurança nos operadores na esfera municipal.

Atualmente o prefeito enfrenta grandes dificuldades para designar os integrantes de uma comissão de licitações.

187

2.2. O entendimento de proposta mais vantajosa

Seria extremamente positivo se realmente o ente público pudesse comprar escolhendo a proposta mais vantajosa.

Isto não acontece!

O entendimento dos órgãos de controle é de que a mais vantajosa é a que apresenta o menor preço.

Sabemos, no entanto, que isto nem sempre é verdade.

O melhor preço nem sempre representa a melhor qualidade, o cumprimento pleno das especificidades, o melhor ajuste à máquina em que se vai usar o insumo e assim por diante.

Como o auditor que não conhece a situação real, que não viu o produto ou que não presenciou a necessidade vai julgar o que realmente era melhor? Sua opção é sempre pelo melhor preço.

2.3. A aquisição de produtos de informática

Não há um guia que assegure o que efetivamente são produtos de informática.

O inciso II do art. 3º da Lei 8.666/93 remete para a Lei 8.248/91, que foi modificada pela Lei 10.176/01, que não esclarece os procedimentos que deverão ser seguidos para a aquisição de tais produtos.

Com o advento do pregão, em determinados casos a compra acaba por ser considerada indevida, pois o decreto que o regulamenta veda a aquisição de bens e serviços de informática através desta modalidade.

2.4. A elaboração dos projetos básicos e dos projetos executivos

Os pequenos municípios enfrentam inúmeras dificuldades em disponibilizar técnicos para o desenvolvimento destes projetos.

Não há técnicos para realizar a licitação.

Há necessidade de simplificar este procedimento.

2.5. As modalidades

São muitas e confundem.

Não há necessidade de tamanha pormenorização. Bastariam duas ou três modalidades para que os processos licitatórios fossem desenvolvidos com eficácia.

Há uma excessiva complexidade que não cabe nas ações empreendidas pelos pequenos municípios em suas simples obras.

Os servidores têm dificuldade em aplicar corretamente a modalidade adequada à compra a ser realizada e também em enquadrar o objeto da aquisição.

189

2.6. A dispensa

É de entendimento polêmico entre os tribunais de contas.

As definições da dispensa, dependendo de quem a avalia, levam ao entendimento do fracionamento e acarretam penalidades aos órgãos e seus gestores.

2.7. A habilitação dos licitantes

O ideal seria um banco de cadastro de fornecedores, informatizado, como já existe no governo federal.

O volume de documentos hoje utilizado em cada processo licitatório é imenso e gera inúmeras dificuldades e demoras, atrasos, impugnações, recursos.

Não há uma padronização de certidões. Cada órgão tem prazos de validade diferenciados, ocasionando perda da celeridade no processo e conseqüentemente prejuízos para a administração.

2.8. Elaboração do edital

Falta capacitação.

2.9. Revisão dos arts. 54 a 79 que disciplinam os contratos

Os procedimentos precisam ser mais precisos para evitar-se as inúmeras ações judiciais. As prorrogações são problemas sérios que as administrações enfrentam.

2.10. As sanções administrativas

A aplicação destas exige conhecimento e segurança.

A matéria é juridicamente complexa e os dispositivos legais de difícil entendimento para o servidor que atua no processo.

Os recursos administrativos precisam encontrar uma nova sistemática.

A modalidade pregão reduz consideravelmente o prazo recursal ao inverter as fases de habilitação e com isso o processo ganha celeridade.

Urge adotar-se esta sistemática para todo o processo.

3. Os órgãos de controle levam em conta os problemas da gestão?

A maioria não.

Com raras exceções, há tribunais de contas que convivem mais diretamente com as comunidades e por ter conhecimento mais próximo das realidades são sensíveis e atuam mais com o intuito de ajudar do que punir.

Os demais projetam-se sobre as deficiências formais das administrações públicas municipais.

Punir prefeito dá manchete!

Punir governador dá problema!

Os órgãos de controle estão muito distantes das realidades municipais.

Difícilmente um auditor passou pela experiência de dirigir um órgão municipal, muito menos um município!

Os órgãos de controle estão limitados ao ordenamento legal.

O gestor público municipal está submetido ao interesse público maior, às pressões da sociedade em que atua, às necessidades do dia-a-dia dos munícipes.

O auditor busca o cumprimento do princípio da legalidade.

Avalia a moralidade com a sua ótica.

Vê a impessoalidade de forma subjetiva.

Analisa a eficiência à luz do seu conhecimento.

O gestor público rege-se pelo princípio da legalidade que em muitas ocasiões desconhece.

Usa a moralidade pela ótica da necessidade e urgência no cumprimento da obrigação, pressionado pela situação momentânea.

Desconhece a maioria das formalidades.

Tem a obrigação de fazer!

Aplica a impessoalidade como meio de contemplar os anseios daqueles que necessitam de uma ação imediata para suprir suas necessidades e vê nessa satisfação uma ação eficiente.

3.1. A Controladoria-Geral da União

192

Desenvolve sua atuação com vistas à verificação da aplicação dos recursos da União, que são tão poucos nos municípios e enormes em outras esferas. Mas... verifique-se.

Para tanto, realiza um sorteio, que nosso presidente chama de **bingo dos municípios**.

Aterrisa com uma equipe no município, muitas vezes sem falar com o prefeito, e começa a realizar levantamentos e a interrogar pessoas.

Faz suas deduções e as publica na Internet.

O que restou de construtivo nessa ação?

Quanto recurso foi gasto em duplicidade de ações, já que os tribunais de contas fazem o mesmo?

Do que vale levantar o quanto de cascalho foi utilizado no aterro da rua pavimentada se os recursos de muitas estradas se perdem sem que nada seja feito para evitar?

O que perdeu uma comunidade em que o prefeito usou os recursos do MDE para reformar uma sala de aula em lugar de usá-los no treinamento de professores?

Perde-se certamente quando os recursos do MDE são usados para pagar comissões a vendedores ou a políticos. Nunca, se aplicados em benefício da própria comunidade. Até porque não adiantaria ter professores treinados se não houver salas de aula para possibilitar que o conhecimento seja ministrado aos alunos.

Os erros dos nossos gestores, que produzem glosas e multas, são dessa ordem, na sua esmagadora maioria.

A formalidade e a burocracia excessiva são indiscutivelmente os maiores entraves à gestão eficiente e eficaz.

3.2. O Ministério Público

No afã de cumprir com suas obrigações constitucionais o Ministério Público está querendo administrar sem ter sido escolhido para tal.

E o pior é que se não está conseguindo administrar, está em vários municípios conseguindo impedir que os prefeitos administrem.

Uma postulação para um atendimento exclusivo de alta complexidade a um único paciente pode, em muitas ocasiões, impedir que todas as ações de saúde pública de um município sejam viabilizadas.

E isto acontece. E acontece muito!

Há situações em que a determinação judicial de fornecimento de um medicamento a um único paciente gasta todo o orçamento anual destinado para a aquisição de medicamentos que atenderiam a toda a demanda do município.

As requisições absurdas de documentos fazem com que em muitas comunidades a administração gaste com xerox e tempo disponível de servidores o que gastaria para a emissão dos carnês do IPTU, por exemplo, ou com o fornecimento de material para a realização de um projeto cultural.

Os TACs (Termos de Ajustamento de Conduta), agora na moda, são o exercício de pressão usado para fazer valer a vontade do representante do Ministério Público que julga estar fazendo o melhor pela comunidade. Ele, porém, que nem sequer mora naquela comunidade, é levado a concluir sua opção em decorrência da lei ou da denúncia do opositor e nesta prática inviabiliza o cumprimento de projetos fundamentais para aquela comunidade ou para aquele contingente populacional.

Muitas vezes a cultura local é soterrada pelo entendimento do representante do Ministério Público, que se vale dos instrumentos legais e da ameaça da Ação Civil Pública para sustar uma ação de extrema importância para aquela população.

Sem contar que há verdadeiros absurdos!

Inconcebíveis!

Ineficazes.

No entanto, os prefeitos na sua simplicidade e humildade são incapazes de reagir e contrapor-se a determinações descabidas e assumem, através do TAC, o compromisso de realizar algo que contraria os anseios da população e inviabiliza o erário público.

O terrorismo imposto aos administradores e a notícia da facilitação de ganhos por alguns espertos produzem injustiças gritantes e prejuízos irrecuperáveis aos erários municipais.

4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ASPECTOS CRÍTICOS

Eugenio Greggianin¹

*Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira
da Câmara dos Deputados*

Introdução e considerações iniciais

O objetivo deste trabalho é o de analisar os desafios e os aspectos críticos relacionados à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no âmbito da administração pública, revelados a partir dos problemas identificados desde sua elaboração. São descritas, ao lado dos aspectos positivos mais relevantes, práticas e pontos de desgaste que podem ameaçar ou frustrar os objetivos da Lei Complementar, apresentando-se ainda as principais propostas de alteração da LRF, algumas constantes de projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados.²

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), de grande repercussão no país, fixou um conjunto de normas de finanças públi-

¹ Engenheiro, advogado, consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, responsável pela coordenação dos trabalhos de assessoramento técnico na elaboração do substitutivo ao projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (PLC nº 101/2000), da autoria do deputado Pedro Novais

² Vale ressaltar que o Poder Executivo enviou, pela primeira vez, no âmbito das medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposta de alteração da LRF quanto aos limites máximos com despesas com pessoal e encargos sociais (PLP-1/2007).

cas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e orçamentária. Bastante aguardada e comemorada, acreditava-se que poderia conter o crescente endividamento público e, por meio da transparência, do controle e da punição de agentes públicos que praticassem ilícitos³, contribuir para a melhoria da administração orçamentária e fiscal da União, estados/DF e municípios.

O substitutivo do deputado Pedro Novais, relator designado na apreciação pela Câmara do Deputados, aperfeiçoou o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo em vários pontos, destacando-se: a) a estrutura e a abrangência da LRF; b) a disciplina da renúncia da receita pública (arts. 11 a 14); c) a sistematização da seção acerca da geração da despesa pública, discricionária ou obrigatória (arts. 15 a 17); d) a compatibilidade das metas fiscais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e a demonstração em audiência pública, pelo Banco Central, do impacto e do custo fiscal de suas operações (art. 4º, § 4º, art. 7º, § 2º, e art. 8º, § 4º); e) a criação de sublimites de gastos com pessoal por órgão, no âmbito de cada poder (art. 20, § 1º); f) a previsão do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67); e, g) a atribuição dada ao Poder Legislativo e aos tribunais de contas da verificação e fiscalização dos limites, com destaque para o uso do mecanismo de alertas dos tribunais de contas (art. 59).

A nova Lei recebeu apoio político e teve aceitação crescente de seus princípios e diretrizes gerais. O grande esforço do governo e institui-

³ A punição mais severa de maus administradores foi o objeto principal das sugestões públicas apresentadas na elaboração do projeto de lei, no âmbito do Poder Executivo. Juntamente com a lei complementar, foi aprovada a Lei nº 10.028/01, que alterou a Lei nº 1.079/50 (crimes de responsabilidade), o DL 201/67 (infrações administrativas) e o Código Penal Brasileiro (inclusão de novos tipos fiscais).

ções na sua divulgação e no seu aprendizado foi fator decisivo para o processo de mudança da cultura fiscal em curso.

Após sua edição foram adotadas inúmeras iniciativas voltadas para a disseminação e a adoção prática dos novos conceitos pelo conjunto de entes da Federação, a exemplo dos seminários e cursos, da publicação de estudos, manuais e guias práticos de orientação aos gestores públicos, das repercussões na mídia e do papel exercido pelo Legislativo⁴, pelos tribunais de contas e pelo Ministério Público.

Valendo-se da permissão do § 2º do art. 50 da LRF, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67, baixou inúmeras portarias normativas com modelos e procedimentos para o cumprimento das normas da LRF, especialmente quanto à elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Anexo de Metas Fiscais.

Além de fixar diretrizes de conduta, a efetividade da Lei Complementar muito se valeu de um bom diagnóstico. Naquele momento, além de criar mecanismos gerais de controle permanente das variáveis fiscais, integrando metas fiscais com normas de gestão orçamentária, a Lei identificou e atacou problemas específicos e cruciais, a exemplo do endividamento mútuo entre os entes da Federação, das despesas de final de mandato, dos restos a pagar e das despesas com pessoal por Poder e órgão.

⁴ O Poder Legislativo, como titular do controle político e financeiro da administração pública, tem importante papel na efetividade da LRF.

O reconhecimento desses bons resultados, no entanto, não significa que a Lei Complementar não deva ser aperfeiçoada.⁵ Durante esse período de maturação, desde sua vigência, surgiram dúvidas e propostas de mudanças e adaptações diante de situações novas de ordem econômico-fiscal ou administrativa, o que deve ser considerado como um fato natural, indicativo da vitalidade e efetividade de suas disposições.

Integração da LRF com os instrumentos de planejamento e controle

A LRF integrou o instrumental dedicado ao planejamento, orçamento e controle da administração pública, com procedimentos e parâmetros direcionados às variáveis cruciais da gestão fiscal e orçamentária, destacando-se: receita, despesa, resultado, dívida, operações de crédito e restos a pagar. Aumentou a importância das leis orçamentárias como instrumento de planejamento e controle permanente de receitas e despesas públicas, impondo-se, na elaboração daquelas, a adoção de bases técnicas e realistas na previsão de receitas e fixação de despesas.

As normas que impõem a observância, na rotina anual de elaboração, aprovação e execução dos orçamentos, dos parâmetros e limites fixados pela LRF, tornaram-se fundamentais no dia-a-dia de gestores e administradores públicos.

⁵ Na verdade, mesmo durante a tramitação na Câmara dos Deputados, foram identificados elementos que mereciam revisão do texto, o que não foi possível devido ao cronograma de apreciação. O Senado Federal, por sua vez, deixou de alterar o texto da Câmara sob o argumento da premência de tempo e do compromisso de se rever a lei numa ocasião futura. Assim, deixaram de ser discutidas uma série de propostas de melhoria no texto.

Ao se definir determinada política fiscal, condicionam-se receitas e despesas públicas. A LRF, assim, institucionaliza e legitima ajustes permanentes, perpetuando a obrigação dos gestores de atuar de forma compatível com as diretrizes e metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os dispositivos da LRF contemplam controles prévios, concomitantes e posteriores à execução orçamentária. As variáveis fiscais são objeto de gestão e regência prévia pelo efeito combinado de duas leis – LDO e LOA. Os resultados fiscais planejados, discutidos e aprovados no âmbito do Poder Legislativo, tendem a representar uma forma eficaz de supervisão, pela sociedade, do nível de arrecadação, das despesas e do endividamento público dos entes da Federação.

Observe-se que, ainda que a lei do Plano Plurianual (PPA) ocupe, pela sua abrangência temporal e competência material, o topo das leis do ciclo orçamentário, sua apreciação no mesmo prazo do projeto de lei orçamentária⁶, aliada ao fato de fixar metas de governo para um período fixo, foi determinante para a escolha da LDO como a lei que rege o planejamento fiscal de médio prazo.

A LDO, além de ser aprovada de forma antecipada ao envio do projeto de lei orçamentária, possui a vantagem da renovação anual de suas disposições, o que a tornou mais efetiva para os fins almejados. O planejamento de médio prazo dessa lei foi viabilizado com a criação do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º). O Anexo de Metas Fiscais contempla

⁶ Os projetos de lei do PPA (e suas revisões) e o da lei orçamentária são enviados ao Congresso Nacional em 31 de agosto de cada ano, devendo ser aprovados até o final da sessão legislativa. A elaboração do orçamento no primeiro ano de cada governo é feita sem que exista um Plano aprovado.

um horizonte temporal de três anos, com base móvel, prevendo metas de resultado primário e nominal para o ano seguinte e para os dois subseqüentes. As diretrizes e metas da LDO condicionam a elaboração e a execução do orçamento, exigindo-se a consistência entre valores planejados e realizados.

Os controles impostos pela LRF durante a execução orçamentária valeram-se da programação orçamentária e do cronograma de desembolso financeiro, instrumentos tradicionais da gestão orçamentária e financeira, bem como do mecanismo de contingenciamento. Nessa fase, acompanha-se a evolução das receitas e das despesas, devendo-se promover, sempre que necessário, os ajustes (limitação de empenho e pagamento) para a preservação dos resultados fiscais fixados na LDO e observados na elaboração do orçamento.

201

No decorrer do exercício financeiro, o gestor deve atuar de forma a preservar o nível de arrecadação das receitas estimadas na LOA (arts. 11 e 12), vedando-se a aprovação de novas renúncias, não contempladas na lei orçamentária (art. 14), salvo medida compensatória.

A LRF exige disciplina rigorosa no momento da geração de novas despesas públicas (arts. 15 a 17), especialmente quando obrigatórias de caráter continuado (art. 17), que inclui gastos com pessoal. Adota-se sempre, como parâmetro de aferição da compatibilidade fiscal dos novos gastos, os montantes previamente autorizados na Lei de Meios, daí a importância de esta conter previsões realistas.

O controle fiscal posterior é garantido na LRF pela ação dos órgãos de fiscalização externa e interna, apoiando-se, principalmente, nas audiências públicas (art. 9º, § 4º e 5º, art. 48), no Relatório de Gestão

Fiscal (art. 54), no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 52) e nas prestações de contas (art. 56).⁷

Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no inciso IV do art. 2º da LRF, utilizada como base de cálculo dos limites de gastos com pessoal e dos limites globais com o montante da dívida consolidada da União, estados/DF e municípios, é alvo freqüente de tentativas de alteração conceitual de seu montante, como forma de atenuar limites e encargos. Os pagamentos contratuais dos encargos da dívida dos estados e municípios para com a União tomam por base a Receita Líquida Real (RLR).

A LRF adota, para a aferição da RCL, a classificação tradicional de receitas orçamentárias. A definição da receita corrente líquida do inciso IV do art. 2º se vale da nomenclatura utilizada na Lei nº 4.320/64, ou seja, abrange todas as receitas públicas correntes.

Os casos conhecidos de tentativas de mudança do cálculo das receitas que compõe a RCL e da RLR são os seguintes:

- a) exclusão das transferências recebidas a título de convênios, sob o argumento de serem recursos vinculados e não de livre disponibilidade do ente;

⁷ Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, devem ser instruídos com os citados relatórios e demais medidas previstas nas Resoluções do Senado, um exemplo da integração funcional dos controles criados ou aperfeiçoados pela LRF. .

-
- b) criação, por meio de legislação local, de fundos financeiros de receita estadual denominados “extra-orçamentários”, custeados com créditos tributários transformados em “doações” não contabilizadas como tributos, ou por outro artifício em conflito com o art. 14 da LRF ou com o princípio constitucional da universalidade do orçamento público. A lei orçamentária deve conter todas as receitas e todas as despesas. O art. 1º, § 3º, I, alínea “b”, da LRF, esclarece que, nas referências aos entes da Federação, deve-se incluir as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
- c) exclusão, no cálculo das despesas com pessoal, do conjunto das despesas com inativos e pensionistas, ainda que a LRF determine que deva ser excluída apenas a parcela das despesas com inativos custeada com recursos vinculados, na forma do art. 19, inciso VI. A interpretação forçada reduz, de forma artificial, o montante de despesas com pessoal do Poder ou órgão do ente, não tendo respaldo no texto da Lei Complementar. A propósito, o Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal⁸ da STN deixa claro que as despesas com pessoal inativo e pensionista custeadas com recursos não vinculados não serão deduzidas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

⁸ Vide Portaria nº 574, de 30 de agosto de 2007, da STN.

O controle geral das despesas públicas

O capítulo IV trata da geração das despesas públicas. Os arts. 16 e 17, particularmente, têm grande potencial de aplicação no âmbito da gestão orçamentária e fiscal.

O art. 16 estabeleceu procedimento comum a ser observado pelo ordenador da despesa ou pelo proponente no ato de criação ou de aumento de despesas correntes ou de capital, de caráter obrigatório ou não.

A verificação do atendimento do art. 16 – estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador acerca da adequação da despesa com a lei orçamentária, além de compatibilidade com o PPA e a LDO – é condição prévia para o empenho e licitação e também para a desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. Conforme determina a Lei das Licitações, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. A principal novidade da LRF, nesse caso, foi a exigência da declaração formal do ordenador, com a devida responsabilização, quando da criação ou aumento de despesas.

O art. 17, por outro lado, criou disciplina mais rigorosa, a ser observada pelo Poder Executivo e pelo Legislativo, quando da criação de despesa corrente continuada derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, dada a repercussão temporal e o grau de rigidez imposto por tais despesas. Exige-se do proponente a compensação dos efeitos do gasto continuado pelo aumento da

receita permanente, pela redução de despesa permanente ou pelo uso da margem de expansão fixada na LDO.⁹

A eficácia da aplicação dos artigos relacionados à geração da despesa depende, como vimos, de que o orçamento seja elaborado com bases e parâmetros realistas quanto ao montante das receitas previstas e das despesas fixadas. É a partir do exame das dotações constantes da lei orçamentária e de seus créditos adicionais que se forma o juízo de admissibilidade da inclusão ou do aumento de despesas.

Pelo art. 16 da LRF, sempre que houver a criação, ampliação ou aperfeiçoamento da ação governamental, seja despesa corrente ou de capital, deverá o ordenador da despesa atestar a adequação orçamentária e financeira desse novo gasto. Esse procedimento não é necessário para os gastos ordinários relacionados à manutenção e conservação da unidade.

Se o gasto for corrente e de natureza obrigatória de duração continuada, decorrente de lei, medida provisória ou ato normativo, aplica-se o art. 17 da Lei. Atentar que, nesse caso, o ônus da instrução do ato, com a estimativa do impacto e com o demonstrativo da origem dos recursos, é do proponente, que pode ser o Poder Executivo ou o próprio Poder Legislativo, ou ainda, em alguns casos, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A compreensão e a aplicação dos dispositivos que tratam da geração de despesa pública são de fundamental importância para o escopo

⁹ A margem de expansão deve estar prevista na LDO e constituída no Orçamento, na forma de uma reserva orçamentária, contendo dotação em montante adequado aos novos gastos obrigatórios.

da LRF. É necessário aumentar a fiscalização por parte dos órgãos competentes acerca da correta instrução dos atos geradores de novas despesas, aplicando-se, quando couber, a pena de nulidade prevista no próprio art. 15 e o art. 359-D, do Código Penal, que tipifica, no caso de dolo, a conduta de ordenar despesa não autorizada por lei.

A Seção II dedicou especial atenção ao controle das despesas com pessoal, com cinco artigos, conforme veremos.

Despesas com pessoal e encargos sociais

As despesas com pessoal e encargos sociais representam o maior item de despesa corrente primária¹⁰ dos orçamentos públicos, considerando-se que, no caso da previdência geral, o montante líquido efetivo da despesa é o déficit do sistema - receita previdenciária menos benefícios previdenciários. Na União, as despesas com pessoal e encargos sociais situam-se na faixa de 5% do PIB. Os gastos correntes com servidores efetivos são de duração continuada e prolongada, uma vez que servem para pagamento de ativos, inativos e pensionistas.

As razões de contenção de gastos com o funcionalismo apóiam-se na experiência vivida por muitos estados e municípios onde o tamanho da folha de pagamento passou a ser o fator de restrição à oferta adequada de serviços e de investimentos públicos, com prejuízo para toda a sociedade.

A Constituição de 1988, no § 1º do art. 169, já havia criado um duplo controle para atos que implicam aumento de pessoal, que

¹⁰ A maior despesa corrente da União é constituída pelo grupo de juros e encargos da dívida, cuja natureza é financeira.

devem ter autorização específica na LDO, além de se comprovar que existe dotação suficiente no orçamento para atender às projeções da despesa de pessoal (até o final do exercício financeiro) e aos acréscimos dela decorrentes.

Adicionalmente, foi previsto que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderia exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Até a edição da Lei Camata (Lei Complementar nº 82), o art. 38 do ADCT estabelecia limite máximo com gastos com pessoal igual a 65% das receitas correntes.

O Congresso Nacional inseriu, nas LDOs dos últimos anos, disposições adicionais com o objetivo de controlar de gastos com pessoal, a exemplo da fixação de um valor-base como limite na elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes¹¹, e da necessidade de que os projetos de lei que aumentam gastos sejam acompanhados e instruídos com a declaração do proponente e do ordenador, conforme os arts. 16 e 17 da LRF, e com a simulação da folha de pagamento.

A LRF (art. 19) definiu limites prudenciais e permanentes para as despesas com pessoal e encargos sociais, como um percentual da receita corrente líquida, quais sejam: União: 50% (cinquenta por cento); estados/DF: 60% (sessenta por cento); municípios: 60% (sessenta por cento).

Além disso, repartiu os percentuais por Poder. O substitutivo do relator fixou sublimites para os órgãos do Legislativo e do Judiciário,

¹¹ Igual à despesa com a folha de pagamento de abril do exercício anterior, projetada para o exercício seguinte, considerando eventuais acréscimos legais, em conformidade com o quadro de autorizações para o exercício seguinte.

conforme § 2º do art. 20. Os limites foram repartidos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar.

Apesar de alguns problemas iniciais, a repartição dos limites revelou-se de extrema utilidade no momento de se definir iniciativas e responsabilidades.

Uma questão recorrente nas discussões acerca dos princípios da LRF é o fato de ela impor limites com despesas com pessoal relativas a inativos e pensionistas, a despeito destas constituírem encargos obrigatórios. Assim, teoricamente, o aumento do número de servidores inativos e pensionistas ao longo do tempo pode fazer com que tenha que ser reduzido o número de servidores ativos.

A LRF proíbe o aumento de despesa com pessoal nos últimos seis meses do mandato do titular de cada Poder. Exige-se do ato que crie ou aumente despesa com pessoal a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, a existência de prévia dotação orçamentária e a identificação da origem dos recursos. O art. 21 da LRF determina a nulidade de todo ato que provoque esse aumento e que não atenda os requisitos de aprovação que constam dos arts. 16 e 17 da Lei.

Na União toda despesa com servidores é considerada obrigatória, muito embora exista parcela de cargos de livre provimento.

O Supremo Tribunal Federal deferiu liminar às ações diretas de inconstitucionalidade¹² suspendendo a eficácia do § 3º do art. 9º, do § 2º

¹² Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.238 e 2.365, de 2000.

do art. 12, e, no § 1º do art. 23, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, além de todo o § 2º do referido artigo.

A União continua aperfeiçoando os procedimentos de controle de gastos com pessoal. Dificuldades de obtenção e sistematização de informações acerca da folha de pagamento dos servidores de todos os Poderes limitam o conhecimento e a ação da sociedade no controle dessas despesas públicas. Foi incluído, na LDO para 2008, determinação para que o Anexo que acompanha o projeto de lei orçamentária, contendo as autorizações de aumento de gastos com pessoal, com as respectivas dotações, demonstre de forma segregada as despesas com provimento e criação de cargos, funções e empregos, acompanhado dos valores relativos à despesa orçada e à despesa anualizada, além das demais especificações necessárias à verificação do cumprimento da LRF. Com tais medidas, o referido Anexo¹³ tende a representar, cada vez mais, um valioso elemento de planejamento e controle dos gastos com pessoal.

No âmbito da União, de forma quase geral, o nível de comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal e encargos para cada Poder e órgão estão muito aquém dos limites previstos na LRF. É o que mostra o quadro Anexo que acompanha a análise dos Relatórios de Gestão Fiscal, relativos ao 3º quadrimestre de 2007, elaborado pelo TCU.¹⁴

.....
¹³ O Anexo pode ser alterado por projeto de lei de crédito adicional.

¹⁴ Acórdão nº 603/2008 - TCU – Plenário. Relatório elaborado com base nos arts. 54 e 55 da LRF, bem assim no art. 125 da Lei n.º 11.439/2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007).

Esse baixo comprometimento é explicado, em parte, pelo grande crescimento da receita corrente líquida da União nos últimos anos. As despesas com o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), no entanto, já alcançaram valores superiores ao nível de alerta do TCU. Inusitadamente, em confronto com o disposto na alínea c, inciso I, do artigo 20 da LRF, o Decreto nº 6.334, de 28 de dezembro de 2007, aumentou os limites fixados para o MPDFT, retirando 0,028 ponto percentual (p.p.) dos limites destinados às despesas com pessoal nos ex-Territórios do Amapá e de Roraima. Com isso, o limite do MPDFT passou de 0,064% para 0,092%.

Se a despesa do MPDFT viesse a exceder a 95% do limite máximo, sofreria as conseqüências do art. 22 da LRF, vedando-se a criação de novos cargos ou a concessão de vantagens. E, se atingido o limite máximo do órgão e não alcançada a redução no prazo do art. 23, o ente (no caso a União) também seria atingido. Enquanto perdurasse o excesso, não poderia contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Chama a atenção no citado quadro a existência de limite próprio para o Conselho Nacional de Justiça, ainda que não previsto na LRF. A determinação de novos limites individualizados, conforme o citado Conselho, decorreu da autonomia concedida pela Constituição, o que deverá acontecer também com a Defensoria Pública, prevista no art. 134, § 2º da Constituição.

No âmbito dos estados e Distrito Federal, a situação crítica mais conhecida é a do Governo do Distrito Federal, cujo Poder Executivo ficou proibido de contratar operações de crédito e de receber

transferências voluntárias enquanto a Câmara Legislativa apresentasse excesso de despesas com pessoal.¹⁵

Não se encontra, nos estados/DF e municípios, uma situação cômoda como a que ocorre com a grande parte dos órgãos da União. Além do caso do Distrito Federal, em alguns estados verificam-se problemas na contabilização da despesa com pessoal inativo, especialmente no âmbito do Poder Judiciário.

O Poder Executivo não pode limitar os repasses de recursos correspondentes às dotações orçamentárias relativas às despesas com pessoal e encargos sociais dos demais Poderes e Ministério Público, a teor do art. 168 da Constituição. A limitação dessas transferências para atender os limites máximos fixados na LRF, por Poder e órgão, levaria a uma situação semelhante à que determinou o afastamento, pelo STF, na ADI 2.365, da aplicação do § 3º do art. 9º da LRF.

A ação política do Executivo para reduzir as despesas com pessoal dos demais Poderes e Ministério Público deve se valer dos meios constitucionais existentes, que prevêem definição de limites e parâmetros na LDO e na lei orçamentária.

A LDO poderia, em tese, estabelecer limites percentuais inferiores àqueles previstos na Lei Complementar, norma pouco conhecida, válida para todos os poderes e órgãos (art. 20, § 5º). No entanto, o Poder Judiciário tem entendido que a aplicação do art. 99 da Constituição,

¹⁵ O limite de gastos com pessoal é de 3%, sendo que a Câmara Distrital teria gasto, em 2006, 4,9% da RCL. A Câmara Legislativa do Distrito Federal propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.756), com pedido de liminar, para que seja aplicada ao Distrito Federal a repartição do limite global de despesas prevista para os municípios. O STF indeferiu a ADI.

que assegura sua autonomia administrativa e financeira, exige, no § 1º do mesmo artigo, que os limites das propostas orçamentárias sejam estipulados de forma conjunta – com a participação do Poder Judiciário – na LDO. Sob esse argumento, liminares têm frustrado a constituição de limites orçamentários que não observem esse requisito, ainda que legal e formalmente instituídos.

Existe projeto de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados propondo ampliar o atual limite de 6% para o Poder Judiciário, tendo como parâmetro o acréscimo anual de novos processos; ou também a população do estado/DF. Neste projeto, para unidades da Federação com população maior que dez milhões de habitantes, acrescer-se-ia ao percentual de 6% (seis por cento) 0,1% (um décimo por cento) para cada 2 milhões de habitantes adicionais, até o máximo de 7% (sete por cento).

Outra proposta de alteração de limites pretende ampliar em 0,4% o montante de 3% do Poder Legislativo estadual, quando houver tribunais de contas dos municípios.

Muitos municípios enfrentam dificuldades para o cumprimento do limite máximo de despesas com pessoal, no âmbito do Poder Executivo, alegando a necessidade de servidores em algumas áreas críticas de sua atuação, como é o caso da saúde, da educação e da assistência social.

Os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostram que houve uma aparente melhoria na gestão da folha no período de 2000 a 2007, na medida em que a relação entre as despesas líquidas com pessoal e a RCL baixou de 47,85% para 39,79%. Infelizmente, não existem dados organizados acerca das despesas com

pessoal dos estados/DF com os Poderes Judiciário e Legislativo, e o Ministério Público.

Despesas com pessoal – terceirizações

Uma das grandes preocupações havidas quando da elaboração da LRF foi a de incluir dispositivo que pudesse evitar burla aos limites com pessoal pelo processo de terceirização de mão-de-obra, por meio do qual as despesas com servidores públicos são indevidamente contabilizadas como serviços de terceiros (outras despesas correntes). Em decorrência disso foi inserido parágrafo ao art. 18 que determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como despesas com pessoal, em uma nova categoria denominada “Outras Despesas de Pessoal”.

213

O conceito de terceirização na administração pública foi importado do setor privado, tendo sido utilizado como uma forma de se evitar a aplicação do regime do servidor público. O art. 18 da LRF referiu-se à terceirização de mão-de-obra porque pretendeu distinguir tais despesas daquelas relacionadas a serviços de terceiros, cujo limite foi estabelecido no art. 72 da LRF.

As LDOs, na União, procuraram esclarecer o alcance do conceito previsto no § 1º do art. 18 da LRF, enumerando os casos em que as despesas com serviço de terceiros devam ser assim consideradas. Conforme a LDO, não se configurariam como terceirização de mão-de-obra (devendo ser tratadas como despesas usuais com serviços de terceiros), os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- I – sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento¹⁶;
- II – não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- III – não caracterizem relação direta de emprego.

Muitos órgãos ainda se valem do mecanismo de terceirização de mão-de-obra com vistas a contornar dificuldades de enquadramento nos limites com despesas com pessoal.

As informações disponíveis acerca da despesa com pessoal, principalmente nos municípios, devem ser analisadas com cuidado. Os tribunais de contas têm identificado uma série de artifícios com vistas a reduzir o montante de tais despesas, carregando o excesso em outras despesas correntes.

Sabe-se também que inúmeras prefeituras passaram a contabilizar despesas de pessoal com aposentados e pensionistas como se fossem Outras Despesas Correntes. A propósito, os dados da STN e da Confederação

¹⁶ O Decreto nº 2.271/97 prevê que poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem competência legal do órgão ou entidade. A norma relaciona as atividades a serem objeto, preferencialmente, de execução indireta na União: a) conservação e limpeza; b) segurança; c) vigilância; d) transportes; e) informática; f) copeiragem; g) recepção; h) reprografia; i) telecomunicações e, j) manutenção de prédios, equipamentos e instalações. O Decreto já proíbe a terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal ou quando se trata de cargo extinto.

Nacional de Municípios (CNM) mostram que o gasto com a remuneração normal dos servidores ativos cresceu 14,31% entre 2002 e 2005, sendo que as aposentadorias e pensões subiram apenas 1,83%. Por outro lado, as outras despesas com pessoal cresceram 49,53%, como é o caso das obrigações patronais, sentenças judiciais, indenizações trabalhistas e outras que, em sua maior parte, são deduzidas do cálculo da LRF.

O Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2007, do Poder Executivo, propõe alteração¹⁷ da LRF no sentido de incentivar a substituição dos servidores terceirizados por servidores efetivos. Tais gastos adicionais seriam excluídos dos limites com pessoal da LRF.

Despesas com pessoal – exclusões e vinculações

215

Um dos problemas observados na aplicação da LRF diz respeito à exclusão, no cômputo dos limites, do pagamento de despesas com pessoal, seja de forma administrativa ou judicial, relativas a exercícios anteriores. O § 2º do art. 18 da LRF, ao determinar que a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com a dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, pode permitir que muitos administradores adiem o pagamento de gastos com pessoal, efetuando-os posteriormente sob a forma de despesas de exercícios anteriores, que não oneram os limites da LRF.

O § 1º do art. 19 da LRF determinou algumas exclusões na verificação do atendimento dos limites com despesa com pessoal. Esse

¹⁷ Art. 71-A, § 2º, inciso II.

dispositivo, em primeiro lugar, deveria deixar claro que se aplica por Poder e órgão, ainda que isso decorra da interpretação sistemática.

O inciso IV, ao excluir as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18, pretendia excluir as despesas decorrentes de passivos reconhecidos por sentença, mas não aquelas incorporadas ao fluxo. É necessário assim aperfeiçoar a redação no sentido de esclarecer essa situação e também que se trata de sentença transitada em julgado, na forma prevista nos §§ 2º e 3º do art. 100 da Constituição.

Outro problema encontrado nas exclusões é o que trata da aplicação do inciso VI, que determina a retirada dos gastos de pessoal da parcela de pagamento de inativos custeada com recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados. Alguns órgãos fazem uma leitura forçada dessa norma para excluir do limite todas as despesas com inativos e pensionistas, e não apenas a parte custeada com recursos vinculados.

Existem iniciativas de projetos de alteração da Lei Complementar que visam retirar do montante de despesas com pessoal dos municípios aquelas que, arcadas pela União ou pelos estados, decorrem de convênios ou parceria, mormente em programas na área da saúde e educação (pagamento de agentes e professores).

Seus defensores argumentam que a aplicação mínima de 15% do produto de arrecadação na área da saúde, em decorrência da Emenda Constitucional nº 29, provoca estrangulamentos na administração municipal, propondo-se a exclusão, para efeito de cumprimento dos limites da LRF, da despesa e da receita corrente líquida do município,

dos recursos próprios e das transferências constitucionais aplicados na área da saúde. Argumenta-se que, dos recursos destinados à saúde, os gastos com pessoal podem chegar a 80%, prejudicando os demais setores de atuação do governo municipal.

Outra proposta em tramitação na Câmara dos Deputados, na mesma linha, é a que pretende excluir, do limite de gasto com pessoal, os recursos advindos da vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Os recursos destinados ao Fundeb¹⁸ são subvinculados¹⁹ para o pagamento de professores em uma proporção superior a sessenta por cento do Fundo. A falta de cumprimento desse parâmetro sujeita o município e o prefeito a severas sanções. A solução desejada também é a segregação das receitas e das respectivas despesas do Fundo do cálculo do limite da LRF.

Encontramos, por fim, iniciativa que visa excluir do limite com pessoal aquelas relativas à contratação de mão-de-obra na execução de serviços relacionados a frentes de trabalho de caráter temporário, necessárias em situações de calamidade pública ou similares.

¹⁸ O Fundeb entrou em vigor a partir de 2007.

¹⁹ A EC nº 14/96 (art. 60, *caput*, ADCT) vinculou 60% dos recursos já vinculados pelo art. 212 ao ensino fundamental, de modo que 60% dos 25% (15%) devem ser aplicados no ensino fundamental. Pelo Fundeb (art. 60, § 5º do ADCT), 60% devem ser destinados ao pagamento dos professores ativos do ensino fundamental, sendo que a legislação posterior alargou este conceito, incluindo profissionais de suporte pedagógico (direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional).

Tais propostas, ainda que defensáveis, devem ser vistas com muito cuidado porque, na prática, significam uma atenuação dos parâmetros e princípios da gestão fiscal.

Também se discute, na esfera municipal, o efeito no gasto com pessoal dos aumentos reais de salário mínimo concedidos pelo governo federal nos últimos anos, notadamente nas regiões mais carentes.

Levantamento da CNM²⁰ indica a existência no país de um número crescente de servidores municipais que recebem o salário mínimo, sendo que quase 30% dos servidores municipais recebem até 1,5 salários mínimos. Os aumentos decorrentes da política nacional confrontam-se com a necessidade de aplicação mínima de recursos nas áreas de saúde e educação, criando situações de conflito junto às administrações municipais.

O PAC trouxe ao cenário nacional uma novidade quanto à política de aumento real do salário mínimo. Até o exercício de 2011, propõe-se que reajustes se darão com base na inflação medida pelo INPC, acrescidos da taxa de crescimento real da economia, com dois anos de defasagem.

Despesas com Pessoal – limites transitórios até 2016 (PLP nº 1/2007)

Uma novidade quanto aos limites com pessoal é o projeto de lei complementar (PLP nº1/2007) enviado ao Congresso Nacional, que integra as medidas de contenção de despesas correntes no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

²⁰ Conforme Ilvo Debus, consultor de Orçamento da CNM.

O Projeto de Lei é o primeiro que altera a LRF, por iniciativa do Poder Executivo, desde sua edição. Propõe fixar, no período de até 2016²¹, regra transitória que limita despesas de pessoal, para cada Poder e órgão da União, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou o que venha a substituí-lo, verificado no período de abril a março do ano imediatamente anterior, acrescido de 1,5% ao ano.

Essa norma, aparentemente, não revoga os limites permanentes e prudenciais com pessoal e encargos sociais, aplicando-se somente à União, não atingindo estados/DF e municípios.

Ao definir uma trajetória de longo prazo, o governo federal pretende tornar previsível sua conta com pessoal e, especialmente, conter o crescimento dessas despesas nos demais Poderes, cujos limites permanentes são elevados.

São excluídos dos limites o pagamento de sentenças judiciais e as despesas decorrentes de aumentos já concedidos até 2006, não se fazendo referência aos eventuais pagamentos atrasados (despesas de exercícios anteriores). Também foi excluída do limite as despesas com a substituição da mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2006 por servidor público concursado, no mesmo montante da despesa reduzida.

Houve mudança da forma de reajuste. Na regra transitória do art. 71 da LRF, a despesa total era reajustada pela variação da RCL, que reflete,

²¹ O ano coincide com termo final da trajetória de ajuste da dívida consolidada líquida previsto para estados, DF e municípios, na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001.

grosso modo, inflação mais crescimento econômico. No novo artigo 71-A, a despesa total será reajustada pelo IPCA mais 1,5%.²²

A análise²³ do comportamento da despesa da União com pessoal nos últimos anos mostra variações sazonais em relação à trajetória corrigida pelo IPCA mais 1,5%. Com inflação baixa, os aumentos deixaram de ser anuais e passaram a ser concedidos em intervalos maiores. Com a mudança proposta, poderá haver pressões por aumentos anuais, limitados pelos parâmetros do projeto de lei complementar. O Projeto não disciplina o tratamento de “poupanças” advindas da execução orçamentária aquém do limite de pessoal, o que pode estimular seu uso integral em cada ano.

O reajuste admitido é o da despesa total, por Poder e órgão, não implicando, necessariamente, reajustes às categorias de servidores.

Os limites incluem despesas com ativos, inativos e pensionistas. No caso de aposentadorias com reposição, ou mesmo no caso de aumento quantitativo de ativos do quadro, as despesas subirão, ainda que não haja aumento salarial dos servidores.

A evolução passada dos gastos dos Poderes e do Ministério Público mostra que, se esta regra estivesse valendo há mais tempo, o Poder Executivo teria maior margem na concessão de aumentos, sendo que os demais Poderes e o Ministério Público teriam que reduzir os reajustes.

.....
²² O crescimento vegetativo das despesas com pessoal e encargos sociais situa-se na faixa de 0,8%.

²³ Vide nota técnica acerca dos limites com pessoal no âmbito do PAC: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos>;

Assinale-se que o PLP 1/2007 determina que as vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22, no caso de descumprimento do limite prudencial – 95% – serão aplicadas cumulativamente.

Transferências voluntárias

Uma das punições administrativas mais importantes da LRF, quando não cumpridos os limites, é a suspensão²⁴ das transferências voluntárias. As transferências voluntárias do governo federal aos demais entes exercem um papel importante no equilíbrio federativo. As propostas existentes de mudanças da LRF dizem respeito, em primeiro lugar, à melhoria da transparência na divulgação dos procedimentos relacionados à adimplência e à execução de convênios da União com estados/DF e municípios.

Outra alteração propõe que as ações de prestação continuada da assistência social e as ações da área da educação não sejam consideradas como transferências voluntárias para efeito do *caput* do art. 25 da LRF, a exemplo do tratamento especial dado na LRF às transferências do SUS. Observe-se que o § 1º do mesmo artigo exige, como condição para a realização das transferências, a comprovação de que o beneficiário se acha em dia com o pagamento de tributos, com os limites constitucionais da saúde e educação e com as prestações de contas.²⁵

Conforme projeto de alteração, a exigência de certificado de regularidade dos entes, especialmente junto ao INSS e ao FGTS, acaba atin-

²⁴ A STN dá tratamento diferenciado às situações de suspensão de transferências voluntárias daquelas relativas a realização de novas transferências.

²⁵ As pendências dos municípios em função da LRF constam do cadastro da STN denominado CAUC, de consulta pública no *site* www.tesouro.fazenda.gov.br

gindo a população mais carente, a exemplo das crianças, adolescentes e idosos em situação de pobreza e as pessoas portadoras de deficiência. A rede de proteção social é formada, em sua maioria, por entidades da sociedade civil, em situação regular perante a seguridade social. No entanto, são atingidas quando os repasses do governo federal ou estadual são realizados por meio dos municípios em situação irregular.

Argumenta-se que a União já detém, com base no inciso I do parágrafo único do art. 160 da CF, a possibilidade de reter os fundos de participação, meio considerado suficiente para garantir o recebimento de créditos, inclusive de suas autarquias, junto aos demais entes federados.

Outra iniciativa pretende adiar o prazo para o município comprovar que está em dia com suas obrigações tributárias, até o momento da apresentação da prestação de contas.

O impedimento de transferências voluntárias aos municípios é devido, muitas vezes, pelo não recolhimento dos encargos sociais sobre a folha de pagamento dos servidores lotados nas Câmaras Municipais, o que enseja a inscrição do município no cadastro de inadimplência. Algumas sugestões de alteração da LRF propõe a centralização no Poder Executivo do recolhimento dos encargos sociais sobre a folha de salários, com as devidas adaptações no art. 18 da LRF.

Outra preocupação expressa nos projetos de lei que alteram a LRF diz respeito à situação de estados e municípios cujos ex-governadores ou ex-prefeitos não tenham apresentado suas contas, impedindo-se assim o ente de receber transferências voluntárias da União. A sugestão apresentada é a de que o novo chefe do Poder Executivo do estado ou do

município possa comprovar, perante o Poder Executivo da União, que adotou, concomitantemente, as seguintes medidas saneadoras:

- I – realização de Tomada de Contas Especial;
- II – encaminhamento dos autos da Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas da União;
- III – ingresso de representação junto ao Ministério Público ou de interposição das ações civis e penais competentes.

Os percalços decorrentes do processo político-eleitoral dificultam, muitas vezes, a prestação de contas de antigos ocupantes de cargos públicos. A Tomada de Contas Especial e o ingresso de representação torna possível a eventual responsabilização civil e penal dos gestores.

No que tange à exigência de contrapartida dos municípios, assinala-se projeto de alteração da Lei Complementar para exonerar os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,8 das exigências de contrapartidas associadas ao recebimento de transferências voluntárias da União e dos estados. A contrapartida exigida nem sempre é compatível com a capacidade da unidade beneficiada. Observamos que esta matéria consta regularmente do texto das leis de diretrizes orçamentárias da União.

Renúncia da receita

Os dispositivos relativos à Receita Pública na Seção I partiram do reconhecimento de que a gestão fiscal responsável não depende apenas do controle das despesas, mas também da correta administração, instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente (art. 11).

As normas pretenderam evitar superestimativa na previsão da receita orçamentária, cujas conseqüências são nefastas para o processo orçamentário na medida em que podem permitir a criação de novas despesas sem a garantia de disponibilidade de caixa.

Na LRF, a renúncia fiscal assemelha-se a um gasto orçamentário, ainda que não sejam explicitados na Lei Orçamentária, mas em anexo demonstrativo. A lei orçamentária aprovada representa um referencial para a avaliação da necessidade de se compensar ou não eventuais renúncias de receita.

O fundamento da LRF é o de que se deve manter o equilíbrio entre receitas e despesas previstas na Lei Orçamentária. Portanto, novas renúncias fiscais devem indicar claramente a fonte de compensação, aplicando-se a mesma lógica quando da criação ou aumento de despesas continuadas.

224

O art. 14 determina que a concessão de incentivos ou benefícios tributários que acarretem renúncia de receita (anistias, remissões, subsídios, crédito presumido, isenções específicas e outros tratamentos tributários diferenciados) deve obedecer a algumas condições. Deverá ser demonstrado que a renúncia foi previamente considerada na previsão de receitas da lei orçamentária anual e que não afetará as metas de resultados trienais. Se isso não ficar comprovado, a perda de receita decorrente da concessão do incentivo ou benefício deverá ser compensada, pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, e só entrará em vigor quando as medidas de compensação também entrarem (art. 14).

Um ponto de aperfeiçoamento da LRF, objeto de projeto de alteração da Lei Complementar, é o esclarecimento de que as alterações na legislação que busquem apenas compensar os efeitos inflacionários na apuração de tributos e contribuições sociais não sejam consideradas como renúncia. Essa questão surgiu por ocasião das discussões acerca da correção da Tabela de incidência do IRPF. A legislação tributária não leva em conta os efeitos inflacionários, o que leva a uma tributação de ganhos que decorrem da desvalorização da moeda.

Identificou-se na União vários casos de falta de cumprimento do art. 14 da LRF, na medida em que são concedidas isenções sem a obediência rigorosa do rito estabelecido na LRF.

Falta ainda definir, no processo legislativo, o momento oportuno da exigência das medidas de compensação. Os projetos de lei relativos à renúncia de receita, apreciados ao longo do exercício, estão sujeitos ao exame de admissibilidade ou adequação orçamentária e financeira, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. A inadmissibilidade do projeto de lei impede a apreciação do mérito da matéria. O exame da adequação dos projetos de lei de renúncia de receita em tramitação deveria representar uma espécie de seleção final dentre inúmeras propostas de renúncia, todas devidamente instruídas quanto ao impacto que representam, levando-se em conta os limites orçamentários anuais.

Metas fiscais *versus* investimentos públicos e metas sociais

Muito se discutiu acerca do fato de a LRF eleger, como valor absoluto, o cumprimento de metas fiscais, em detrimento de investimentos públicos e demais metas sociais.

O aumento do superávit primário, no âmbito da União, deveu-se mais ao aumento da arrecadação (que exaure investimentos privados) do que à redução das despesas públicas. Os mecanismos de repressão orçamentária (contingenciamento), quando utilizados, atingiram mais os investimentos públicos do que o custeio administrativo. Deve-se ponderar que a simples ausência da LRF no ordenamento pátrio, por si só, não evitaria a necessidade de contingenciamento de despesas orçadas, sob pena de perda de controle da dívida pública, com o inevitável acirramento da taxa e das despesas com juros.

É elevado o nível de contingenciamento de recursos arrecadados derivados de receitas vinculadas, ainda que o parágrafo único do art. 8º da LRF determine que os recursos legalmente²⁵ vinculados para finalidade específica devam ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, mesmo em exercício diverso daquele do ingresso. Na gestão financeira, boa parte desses recursos são esterilizados²⁶ no caixa do Tesouro, compondo o chamado “colchão de liquidez”, que serve para prevenir riscos e reduzir o valor da dívida líquida.

²⁵ As fontes vinculadas por lei são desvinculadas, decorrido um exercício, por medida provisória.

²⁶ Notadamente as fontes vinculadas de origem constitucional.

Outra crítica feita à LRF é a de que ela acentua normas e valores relacionados à gestão fiscal e orçamentária, sem adentrar o mérito e a essência do objeto da atividade governamental, o serviço público. Um estudo divulgado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) assinalou, sob determinadas hipóteses, a ausência de correlação entre os municípios que cumprem formalmente os limites da LRF com aqueles que detêm os melhores indicadores sociais em cada estado. O cumprimento de metas fiscais não é um fim em si mesmo. É uma condição, necessária, mas não suficiente, para uma gestão pública capaz de atender às demandas da sociedade de forma sustentável.

Assinale-se que, ainda que de forma tímida, o texto da LRF prevê medidas voltadas à melhoria da administração pública como um todo. É o exemplo do § 1º, do art. 67, que determina que o Conselho de Gestão Fiscal instituirá formas de premiação e reconhecimento público a quem alcançar resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social conjugados com a prática de uma gestão fiscal da LRF

A preocupação com custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos surge também no art. 4º da LRF, que remete o tema para as respectivas LDOs. Ainda na LRF, no Anexo de Metas Fiscais (inciso III), é previsto demonstrativo da evolução do patrimônio líquido, destacando-se a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

E, por fim, o art. 45 da LRF determina que o gestor só deve iniciar novos projetos após adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. São inúmeros os exemplos de falta de aplicação desse princípio

na administração. Na esfera federal, por exemplo²⁷, cita-se o fato de o país não conseguir manter em estado de conservação e segurança as rodovias federais, já que grande parcela dos recursos da Cide são provisionados no caixa do Tesouro. Também são conhecidos os problemas de conservação e manutenção da rede hospitalar do SUS e da infra-estrutura de tráfego aéreo.

O debate público, inicialmente centrado na aritmética das restrições fiscais e do endividamento, evolui no sentido da melhoria e da eficiência da gestão pública.²⁸

Outro foco de intenso debate da LRF foi o da relação entre a política fiscal e a ação do Bacen na definição da taxa básica de juros. O crescimento da dívida do governo federal depende basicamente do nível de taxa de juros reais da economia, além de outras variáveis econômicas (a exemplo do câmbio, índice de crescimento e de preços). A taxa Selic, utilizada pelo Bacen como instrumento de controle das metas de inflação, mantida elevada por períodos prolongados, gera grandes passivos financeiros.

Dispositivo vetado (art. 4, inciso II) na LRF previa a fixação, na LDO, de percentual referencial de comprometimento da receita corrente líquida com pagamento de despesas com juros e encargos financeiros.

²⁷ Conforme Ilvo Debus, consultor de Orçamento da Confederação Nacional de Municípios – CNM.

²⁸ Existe projeto de lei complementar que pretende integrar e conciliar metas fiscais com metas de alcance social, relacionadas às políticas públicas, sujeitando-as a mecanismos de planejamento e controle semelhantes àqueles existentes na LRF (Fórum Brasil de Orçamento).

Uma vez atingido, exigiria esforço fiscal ainda maior²⁹, como forma de induzir a redução das despesas futuras com juros. Assim, o nível de endividamento público passaria a depender do nível de taxa de juros considerado aceitável pela sociedade. Assim, a aplicação do regime previsto no §1º do art. 31 da LRF, que trata da recondução da dívida aos limites máximos, passaria a depender não apenas do estoque da dívida, mas também do montante das despesas com juros.

A LRF determina a obrigatoriedade de fixação na LDO das metas de resultado fiscal (art. 4º). Durante a execução orçamentária aplica-se, caso necessário, as disposições do art. 9º, que tratam do contingenciamento. Ambos os procedimentos comprometem, no presente, a expansão dos investimentos e a melhoria dos gastos sociais, mas criam melhores condições para o futuro. O Congresso Nacional, desde a edição da LRF, tem aprovado e cumprido, na elaboração do orçamento, as metas fiscais fixadas na LDO.

A taxa real de juros no Brasil, apesar da queda gradativa, é ainda uma das mais altas do mundo. Na época da edição da LRF, a situação era ainda mais grave. As discussões em torno do tema foram acaloradas. Na votação final prevaleceu a posição de se eliminar quaisquer contrangimentos às despesas com juros e encargos da dívida, reconhecendo-se sua natureza obrigatória com preços livres definidos pelo mercado. A liberdade de fixação da taxa básica de juros é compatível com o regime de metas inflacionárias adotado no País.

Mantidas as demais condições, o superávit primário poderá ser menor quando os juros caírem, sendo que, em tese, os juros cairiam

²⁹ Aumento do superávit primário.

de forma mais rápida se o superávit fosse maior. Apertos fiscais no presente garantem situação mais favorável no futuro e vice-versa. Foram acatadas no substitutivo as sugestões que pudessem trazer maior visibilidade nas relações e compromissos entre a política fiscal e a econômica. O Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 2º, inciso II) fixou a necessidade de se evidenciar a consistência das metas propostas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Na mesma linha, o art. 7º da LRF determinou que o impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Bacen devem ser demonstrados trimestralmente.³⁰

E, no art. 9º, foram previstas audiências públicas semestrais no Congresso Nacional, ocasião em que o Bacen deve apresentar a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços. A LDO estabeleceu a necessidade de o Bacen apresentar relatório circunstanciado, em cada audiência, de forma a enriquecer o debate que ali se estabelece, esclarecendo-se, entre outros pontos, a eficácia e as consequências das medidas adotadas.

Um aspecto que merece aperfeiçoamento na prática atual é o fato das metas fiscais serem fixadas e monitoradas apenas quanto aos resultados primários, ainda que a LRF (§ 1º, art. 4º) tenha previsto metas de resultados primário e nominal. Existe hoje uma segregação artificial de variáveis que interagem em compromisso mútuo. Os resultados

³⁰ Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil devem conter notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

nominais é que determinam de fato o aumento ou a redução do endividamento. A eleição de metas nominais como alvo amplia o foco de atenção da sociedade, hoje restrito às receitas e despesas primárias, com maior controle das despesas financeiras. Essa mudança de foco pode ser implementada por meio da LDO, sem necessidade de alteração da LRF.

Limites de endividamento e operações de crédito

A Constituição e a LRF prevêm a existência de limites para o endividamento público, fixados pelo Senado Federal, e pelo Congresso Nacional, no caso da dívida mobiliária federal. O Senado aprovou apenas os limites para estados/Distrito Federal e municípios.

231

Identifica-se, à luz do art. 52, II, da Constituição, que dá competência ao Senado para “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, uma assimetria nas relações federativas, na medida em que apenas os demais entes da Federação foram enquadrados, deixando-se a União livre. Vale ressaltar também as limitações decorrentes da adoção da Dívida Líquida, ao invés da Dívida Bruta, como parâmetro do endividamento da União.

O endividamento dos estados depende basicamente dos termos da relação contratual estabelecida com a União, lembrando que em 1997³¹ o governo federal refinanciou dívidas da maioria dos estados

³¹ Pela Lei nº 9.496/1997, a União, no Programa de Refinanciamento e Ajuste Fiscal, assumiu e refinanciou a dívida mobiliária e outras constituídas até 31 de março de 1996 dos estados, exceto Tocantins, Amapá e Distrito Federal.

brasileiros. O prazo da dívida foi alongado para 360 meses, reduzindo-se encargos financeiros. Os estados deveriam cumprir metas para a relação dívida financeira/receita líquida real, resultado primário e outros compromissos. Conforme levantamento da STN, o resultado primário dos estados aumentou de R\$ 6,4 bilhões, em 2000, para cerca de R\$ 25 bilhões no final de 2007.

Os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada dos estados é de duas vezes a receita líquida corrente; no caso dos municípios, a relação máxima é de 1,2 vezes.

Vale lembrar que a Resolução do Senado nº 40, de 2001, deu prazo de redução gradativa até o exercício de 2016, com trajetória de ajuste igual a 1/15 avos em cada exercício. O art. 5º da Resolução determinou que, durante o período de ajuste, o ente que não cumprir suas disposições ficará impedido de contratar operações de crédito.

232

Não é prevista a sanção de suspensão das transferências voluntárias durante a trajetória. O § 2º do art. 31 determina que, vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias da União. Ainda que o § 3º do art. 30 da LRF determine que os limites aprovados pelo Senado Federal devam ser aplicados igualmente a todos os entes da Federação, essa igualdade somente se estabelecerá no final do ciclo de ajuste.

O relatório da STN³² acerca do montante da Dívida Consolidada Líquida dos Estados em relação à Receita Corrente Líquida mostra que, na média, essa relação baixou de 1,7 em 31/12/2000 para 1,31 em 31/12/2007. No final de 2000 havia sete estados com relação de endivi-

³² Dívida Consolidada Líquida dos Estados, atualizada em 17/11/2006.

damento maior que 2, sendo que, em 31/08/2007, apenas o Rio Grande do Sul (2,54) apresentava uma relação de endividamento superior a 2. O art. 31. da LRF determina que, se a dívida consolidada de um ente ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Com base no art. 66, § 4º³³ da LRF, a Resolução do Senado Federal nº 20, de 2003, ampliou em quatro quadrimestres o prazo de enquadramento dos estados aos limites da LRF. Argumentou-se o descompasso entre as receitas dos estados e suas respectivas dívidas. As dívidas são atualizadas com juros de 6% ao ano mais variação do IGP-DI, observando-se que a variação do IGP-DI em 2002 foi de 26,41%.

Quanto aos municípios, os dados mostrados pela STN indicam que o limite único de endividamento não é compatível com as realidades distintas que separam os grandes centros urbanos das pequenas localidades. De fato, o limite máximo de endividamento municipal parece exagerado para pequenos municípios e insuficiente para alguns poucos, dentre os quais se destaca São Paulo, com uma dívida consolidada de 2,44 vezes a sua RCL. Observa-se ainda que inúmeros municípios não informam o seu nível de endividamento.

.....
³³ Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23 (pessoal), 31 (dívida) e 70 (serviço de terceiros) serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Conforme o § 4º, na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

O art. 35, um dos pilares da LRF, explicita o princípio geral de vedação das operações de crédito, sob suas diferentes formas, entre um ente da Federação e outro, sendo que o § 1º desse artigo excetua as operações entre instituição financeira estatal e outro, desde que não sejam destinadas a despesas correntes nem ao refinanciamento de dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Vale lembrar, entre os casos que suscitaram discussões, o que diz respeito à contratação de operação de crédito por parte de municípios ao amparo do Programa Reluz, em São Paulo. O Senado Federal resolveu o impasse abrindo exceção expressa a tais operações, nos termos da Resolução nº 19/2003.³⁴

As referidas operações não foram submetidas previamente ao exame do Ministério da Fazenda, conforme determinado pelo art. 32 da LRF, que preceitua a necessidade de: a) autorização legal para contratação da operação; b) comprovação da inclusão dos recursos obtidos com a operação no orçamento público; c) atendimento da regra de ouro; e, d) enquadramento do ente nos limites de despesas com pessoal. Pelo art. 33 da LRF, a operação realizada com infração da LRF deve ser considerada nula, sendo cancelada mediante a devolução do principal, vedado o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

Além do que, enquanto não for efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, o ente não poderia receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro

³⁴ Nos termos do art. 3º da Resolução nº 19/2003-SF, de 5/11/2003, as operações contratadas no âmbito do Reluz, que tenham sido realizadas até a data da sua publicação (6/11/2003), sem autorização prévia, devem ser comunicadas ao Ministério da Fazenda pelo estado, o Distrito Federal ou o município, que devem informar a existência da operação, seu valor, prazos e demais condições contratuais (vide Manual da STN – MIP, Operações do Reluz).

ente ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.³⁵

A Resolução do Senado nº 43, de 2001, dispõe sobre as vedações, limites e condições para a realização de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. No art. 7º, fixa os seguintes parâmetros:

- I – o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL;
- II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive os relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da RCL.

O art. 9º também estabelece limite para o saldo global das garantias concedidas, que não poderá exceder a 22% ou a 32% da RCL em certas condições.

E o art. 10 determina que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da RCL.

É a Secretaria do Tesouro Nacional/MF o órgão responsável pela verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas controladas, direta ou indiretamente (art. 32).

³⁵ Conclusões da Nota Técnica 005/2005 – Municípios. Contratação Irregular de Operação de Crédito, de Romiro Ribeiro – COFF/CD.

A LRF previu a criação de registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa e da relação, atualizada mensalmente, dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidadas e mobiliárias (art. 32, § 4º, e art. 31, § 4º), de forma a garantir acesso público às informações relativas a encargos e saldos atualizados. Com base nisso, a STN divulga na sua página informações extraídas dos balanços e relatórios fiscais encaminhados ao Tesouro Nacional pelos entes da Federação, por intermédio da Caixa Econômica Federal. A Secretaria do Tesouro Nacional mantém, na Internet, Manual de Instruções de Pleitos de Operações de Crédito de estados e municípios (MIP), com o objetivo de orientar os entes da Federação na instrução de pleitos de operações de crédito interno e externo, em observância ao art. 32 da LRF.

Proposta de alteração da Lei Complementar pretende explicitar, no § 1º, a possibilidade de parcelamento da dívida de municípios em virtude de contribuições sociais devidas ao INSS. Esta proposição, adicionalmente, pretende limitar as parcelas mensais da amortização de dívidas dos municípios, incluídas as de autarquias e fundações por eles instituídas e mantidas, para com o INSS, oriundas de renegociação com a União na forma da lei, de forma que não seja ultrapassado o valor de 5% (cinco por cento) de suas respectivas quotas mensais do FPM. Muitos prefeitos reclamam que as prefeituras têm forte dependência dos recursos do FPM, cujas deduções podem chegar a 20%, em prejuízo dos serviços públicos.

Existe iniciativa de projeto de lei que altera o inciso II do § 2º do art. 43 da LRF, que veda a aplicação das disponibilidades de caixa em empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, pretendendo-se voltar a permitir, sob certas condições de rentabilidade, empréstimos com taxas de juros reais adequadas ao risco de inadimplência.

Uma norma da LRF considerada de grande eficácia foi a que exigiu, das instituições financeiras que contratem operações de crédito, a comprovação das condições e limites (art. 33), sob pena de nulidade, cancelamento da operação e devolução do principal sem juros. Esse nível de eficácia, no entanto, não é obtido quando as operações são realizadas fora do contexto das instituições financeiras.

Execução orçamentária, contingenciamento e restos a pagar

A LRF deu *status* de lei complementar ao mecanismo de contingenciamento orçamentário e financeiro, antes previsto diretamente em ato infralegal. A LRF, no entanto, delega à LDO a formulação de critérios e condições para que seja promovida a limitação do orçamento pelo Poder Executivo. Esperava-se, assim, após o advento da Lei Complementar, evolução nos procedimentos no sentido de evitar que as limitações de empenho alterassem profundamente as prioridades aprovadas no Legislativo. Essa mudança, no entanto, não aconteceu. Tentativas de fixar critérios na LDO foram vetadas.

Os debates no Congresso revelam insatisfação com o mecanismo de contingenciamento e de seleção de programações durante a execução do orçamento. Nesse ambiente desenvolveram-se inúmeras propostas de alteração da Constituição e da LRF prevendo o orçamento impositivo. Cresceram as reivindicações políticas acerca da necessidade de execução dos projetos incluídos na Lei. Na União, particularmente, os contingenciamentos atingem grande fatia dos investimentos.

Durante a execução, o Poder Executivo pode escolher os projetos de sua preferência, colocando as demais iniciativas em uma situação de dependência e barganha política, o que afeta vínculos e relações institucionais sadias. Esse mecanismo é acentuado e prolongado no tempo por meio dos restos a pagar.

A ampla liberdade de eleger dotações prioritárias por parte do Poder Executivo tende a reduzir seu interesse pela exigência de orçamentos realistas, requisito essencial para reduzir o contingenciamento. A programação da lei orçamentária não sofre vetos. A principal causa do contingenciamento, atualmente, não se encontra na receita, mas na subestimativa de despesas obrigatórias e na concorrência dos valores regularmente orçados com o estoque de restos a pagar, inclusive decorrentes de medidas provisórias.

Os decretos de contingenciamento normalmente estabelecem limites por órgão ministerial. Os cancelamentos mais importantes ocorrem nos ministérios com maiores investimentos, a exemplo da área de transportes, irrigação, saúde e saneamento, defesa e infra-estrutura urbana. Cada órgão ou ministério, com base nos limites estabelecidos, seleciona os projetos e atividades que serão preservados ou limitados. Os montantes limitados atingem especialmente as programações incluídas por emendas de parlamentares ou bancadas.

O fato de projetos do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) não estarem sujeitos à limitação de empenho e pagamento fortalece ainda mais o processo de centralização de poder decisório orçamentário no âmbito da União.

Outro problema sério identificado na execução orçamentária diz respeito aos restos a pagar. O art. 35 da Lei nº 4.320/64 diz que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas

legalmente empenhadas. O empenho, portanto, apropria a despesa ao exercício financeiro, pagas ou não. O art. 36 determina que são considerados restos a pagar as despesas empenhadas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

A gestão dos restos a pagar é crítica nas finanças públicas, não apenas no final de mandato. Na tramitação da LRF não houve consenso acerca do tema, o que provocou o veto ao citado art. 41.

De um lado, alguns defendiam a necessidade de se cumprirem contratos e convênios devidamente formalizados. De outro, a posição de que a observância do limite de caixa é o melhor mecanismo de controle fiscal. Assim, as receitas e despesas, ainda que ajustadas durante a execução orçamentária, representam apenas uma estimativa. Aparentemente, se as previsões estiverem corretas, não haveria descasamento entre orçamento e caixa, ressalvados aqueles normalmente decorrentes do cronograma (*float*), e não haveria, em tese, necessidade do controle por limite de caixa. O tema “restos a pagar” voltará a ser disciplinado pela lei complementar que vai substituir a Lei nº 4.320/64.

Os restos a pagar são inscritos até 31/dez do ano anterior para serem pagos no exercício seguinte. O mecanismo de inscrição e pagamento de restos a pagar intensificou-se com os reiterados contingenciamentos, formando-se uma espécie de “orçamento” paralelo.

O Decreto nº 93.872/86, de conteúdo normativo, considera restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Entende-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, sendo que o registro far-se-á por exercício e

por credor. Conforme o Decreto, a inscrição de despesas como restos a pagar, no encerramento do exercício financeiro de emissão da nota de empenho, terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

É reiterada a edição de decretos prorrogando esta validade. Após o cancelamento da inscrição da despesa, o pagamento reclamado somente poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.

O art. 35 do mesmo decreto determina que o empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

- I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- III – se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- IV – corresponder a compromissos assumidos no exterior.

A maior parte das emendas destinadas aos estados/DF e municípios situam-se na condição do item III, o que torna possível manter e conservar programações derivadas de emendas para além do exercício fiscal, aumentando a margem discricionária da liberação de verbas. Esta sistemática não se coaduna com os princípios da gestão fiscal transparente, iludindo representantes e a população local que aguarda tais recursos.

Limitações no final de mandato

A LRF, de forma acertada, deu especial atenção aos atos de agentes políticos no final de seus mandatos, considerando que, nessa fase, aumentam as possibilidades de elevação da despesa pública. Nesse período muitos chefes do Poder Executivo procuram ampliar seus feitos e realizações, por meio de obras, gastos com pessoal, distribuição de incentivos tributários e outras iniciativas que objetivam ampliar o apoio político para sua reeleição ou de correligionário.

Muitos desses gastos, quando realizados próximos ao final do mandato do titular, dão retorno eleitoral superior à recompensa que teriam se fossem realizados nos primeiros anos.

A LRF, para coibir abusos, estabeleceu regime diferenciado na gestão fiscal e orçamentária no período de final de mandato:

- Pelo art. 21, é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.
- A LRF antecipa medidas e sanções no final de mandato.³⁶

³⁶ Normalmente o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sob pena do ente não poder receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta de outro ente ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. No último ano do mandato, no entanto, essas restrições aplicam-se imediatamente, se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre. E, no caso da dívida consolidada, se esta ultrapassar o respectivo limite, o prazo de recondução de três quadrimestres, sob pena de várias restrições, vence imediatamente, se, no for verificado excesso (e enquanto esse perdurar) no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

- As operações de crédito por antecipação de receita (art. 31) são proibidas no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito municipal.
- E, por fim, o art. 42, veda ao titular de poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O parágrafo único, por sua vez, diz que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A aplicação do art. 21 da LRF tem gerado muitas controvérsias acerca da caracterização do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal. Em nosso entendimento, a proibição deve ser entendida com base nos princípios e nos fins da Lei Complementar, atentando-se para o contexto do capítulo IV, que trata da geração da despesa pública. A geração da despesa ou assunção de obrigação, decorrente de medida administrativa ou legal, está relacionada aos atos inovadores, que criam, expandem ou aperfeiçoam a ação governamental (art. 16 da LRF), ou estabelecem para o ente obrigação legal de sua execução (art. 17 da LRF). A idéia subjacente às disposições da geração da despesa era a de cortar o mal pela raiz, definindo-se o momento daquilo que se constitui uma espécie de “fato gerador” da despesa.

Sabemos que, concedida uma vantagem funcional, por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, cria-se imediatamente uma obrigação legal para o estado.

Discute-se, no entanto, o momento da geração da despesa no caso de criação de cargos públicos. O ciclo da realização da despesa inclui autorização na LDO, na lei orçamentária e em lei específica. Criado o cargo, temos as etapas de concurso público, nomeação e investidura. Com o servidor em exercício, durante a execução orçamentária e financeira, temos o empenho, liquidação e pagamento da folha. Qual é o ato e em que momento é criada a obrigação legal da execução da despesa com pessoal?

Do ponto de vista do direito subjetivo do servidor, o ato de provimento, com a posse e exercício é que cria a obrigatoriedade de pagamento pela administração. Por outro lado, o princípio da gestão fiscal planejada da LRF³⁷, bem como do disposto no § 1º do art. 169 da CF – que não faz distinção entre os gastos decorrentes da concessão de vantagens funcionais e aqueles derivados da criação de cargos – corroboram a tese de que a geração da despesa deve ser considerada desde o momento da aprovação da lei, ou da edição de medida provisória ou do ato administrativo normativo que cria os cargos.

Os demais atos de provimento devem ser considerados desdobramentos do primeiro, eleito pelo legislador como o ato primário da geração da despesa pública. Deve-se acrescentar ainda que a criação de cargos no final de mandato, ainda que sem provimento, detém por si só os elementos de suspeita e reprovabilidade combatidos pela LRF.

³⁷ § 1º do art. 1º, art. 21 e parágrafo único do art. 22 da LRF.

Assinale-se que a proibição do art. 19 não deve atingir os atos necessários ao mero cumprimento de obrigações já contraídas ou decorrentes de ato anterior, tais como o pagamento de remuneração e vantagens pessoais já concedidas, bem como atos de provimento dos cargos que vierem a vagar³⁸, observadas as demais disposições da LRF. Da mesma forma, é permitida a revisão geral anual, limitada à recomposição do poder aquisitivo (art. 17, § 6º da LRF), por meio de lei específica (art. 37, X, da Constituição). Tal entendimento se coaduna com o princípio da continuidade da administração pública.

Os prazos e limitações de final de mandato da legislação eleitoral são diferentes daqueles da LRF. Ambas as normas devem ser observadas.

Pelo art. 73 da Lei nº 9.504/97, são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais:

-
- V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvadas:
 - a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

.....

³⁸ Provimento de cargos vagos em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados.

-
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
 - c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
 - d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo;
 - e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;
- VI – nos três meses que antecedem o pleito:
- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

.....

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º³⁹ desta lei e até a posse dos eleitos.

.....

³⁹ Cento e oitenta dias antes das eleições.

Existe projeto de lei complementar alterando a LRF para incluir nova proibição em final de mandato, qual seja, a elevação de impostos. Pretende-se também alterar o art. 14 para tornar nula a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita, no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo federal, estadual e municipal.

A proibição do art. 42 da LRF foi a que gerou maior debate e controvérsia, pelo seu grande potencial de mudança na cultura fiscal. As obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres não podem onerar os cofres públicos além da disponibilidade de caixa. Os recursos consideram-se disponíveis, como esclarece o parágrafo, quando já deduzidos os demais compromissos e encargos do ente.

A Lei nº 10.028, de 2000, incluiu o art. 359-C no Código Penal, considerando conduta tipificada: “Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. Pena: Reclusão de 1 a 4 anos.”

O volume de restos a pagar, no final de mandato, deve ter cobertura no saldo de caixa. Ainda que vetado o art. 41 da LRF que disciplinava os restos a pagar, manteve-se no inciso III do art. 55, que trata dos demonstrativos a serem apresentados no último quadrimestre do exercício, quando da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, a necessidade de se explicitar:

-
- a) o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro;
 - b) a inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41 (vetado);
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

Pelo veto ao item 2 da alínea *b* do art. 55, concluiu-se que despesas empenhadas e não liquidadas, ainda que decorrentes de contratos e convênios, não podem mais ser inscritas em restos a pagar, caso não houver disponibilidade de caixa. Havendo caixa, e até o limite do saldo, podem, conforme item 3.

A penalização de condutas e procedimentos relacionados à inscrição de restos a pagar demonstra o cuidado e o juízo de reprovação do legislador ao tratar do tema, conforme as disposições da Lei nº 10.028, de 2000, que alterou o Código Penal, que tipifica:

- Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

- Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Existem iniciativas de alteração da LRF que propõem excetuar algumas despesas da proibição do art. 42. Argumenta-se que o dispositivo limita de forma excessiva prerrogativas legítimas e reduzem mandatos pelo engessamento da administração nos últimos oito meses. Propõem, por exemplo, excluir da proibição do art. 42 as despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais, de convênios, ajuste, acordo ou congêneres em andamento e as destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Uma das propostas pretende considerar, como disponibilidade de caixa, eventuais receitas tributárias decorrentes da inscrição na Dívida Ativa.

Alguns entes adotaram, após a LRF, a prática de cancelamento de empenhos ou de restos a pagar relativos a obras ou serviços já executados. Esse expediente fará com que o novo governante encontre, no início de sua gestão, dívidas não contabilizadas, cujos créditos, para serem reconhecidos, devem ser devidamente caracterizados em processo administrativo próprio. Tais dívidas somente poderão ser liquidadas à conta de despesas de exercícios anteriores, adotado o devido processo administrativo e legal que apure as responsabilidades.

A anulação de empenho, ato de cancelamento total ou parcial de importância empenhada, com reversão da parcela à dotação de origem, é permitida apenas em certas situações, a exemplo do empenho por estimativa quando não utilizado. Não se pode, no entanto, sob pena de conduta fraudulenta, cancelar empenho relativo a obrigação regularmente assumida.

O art 359-C do Código Penal tipifica a conduta de ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. E o art. 359-D considera crime ordenar despesa não autorizada por lei. Ora, as despesas decorrentes de obrigações contraídas no final de mandato que não cumpram as condições do art. 42 encontram-se desautorizadas pela LRF. Logo, não podem ser ordenadas e muito menos contratadas.

É ineficaz ou nulo o cancelamento do empenho, se já produziu efeitos obrigacionais, ainda que tais efeitos tenham que ser provados por outras formas admitidas no Direito.

Existem também situações em que a administração assume compromissos contratuais sem promover o empenho da despesa. O enquadramento do gestor, nesse caso, é mais grave, pois a obrigação contraída, além de infringir a LRF, viola a própria lei orçamentária.

O art. 42 da LRF veda a contratação que cria obrigação efetiva. Na União, o art. 108 da Lei 11.513/2007 (LDO para 2008) esclarece que, para efeito do citado dispositivo, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere, sendo que no caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, consideram-se compromissadas apenas as prestações cujo pagamento deva se verificar no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.⁴⁰

⁴⁰ Observar, a propósito, os arts. 5º, 7º, 57, 65, 78 e 92 da Lei das Licitações.

Um dos pontos trazidos à discussão nos projetos de lei complementar que tramitam na Câmara dos Deputados diz respeito às situações de renúncia de mandato eletivo de titulares de cargo no Poder Executivo. Muitas vezes os titulares transferem compromissos superiores à disponibilidade de caixa. Uma das soluções apresentadas é a de ampliar a restrição do art. 42 para atingir os dois últimos quadrimestres imediatamente anteriores à renúncia do cargo, responsabilizando-se assim o antigo titular.

Responsabilização, transparência e relatórios

Do lado da responsabilização, muitas dúvidas surgem acerca da necessidade de melhorar a eficácia dos preceitos que prevêm medidas corretivas e punição aos infratores.

250 Existe um grande desafio que é o de padronizar conceitos e procedimentos e de tornar mais eficaz a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle externo – tribunais de contas e Poder Legislativo – no âmbito do conjunto de entes da Federação. Também se deve avançar na busca da agilização do processo penal, criando-se melhores condições e dando-se mais instrumentos de ação ao Ministério Público. O processo penal, em decorrência dos mecanismos de suspensão e prescrição, nem sempre consegue atingir o objetivo de punir os responsáveis da forma prevista na Lei Complementar e nas leis que prevêm sanções administrativas e penais.

Em adição às regras de final de mandato, projeto de lei complementar prevê a necessidade de inventário do acervo patrimonial, inclusive bancos de dados, por ocasião de mudanças administrativas, cominando

sanções de forma a prevenir a dilapidação de bens e a destruição de arquivos de interesse público. A obrigação aplicar-se-ia quando da posse, exoneração ou demissão de administradores de órgãos e entidades da administração pública.

Outro projeto obriga que as prestações de contas sejam subscritas por pelo menos um servidor com formação superior em contabilidade e outro em administração de empresas. Pede-se, também, dos órgãos de controle e fiscalização, relatórios anuais contendo a discriminação das ações de combate à fraude realizadas no exercício anterior.

Existe iniciativa determinando maior rigor no combate ao aumento das despesas com pessoal, ao atribuir responsabilidade pessoal do gestor público pelas despesas incorridas em desatendimento às hipóteses legais de contratação ou nomeação.

Noutra linha, alguns parlamentares expressam preocupação, quando da prestação de contas (art. 49), com relação à possibilidade de as sanções de ordem financeira, aplicadas pela Lei Complementar aos gestores públicos, estarem alcançando o patrimônio adquirido antes do registro da respectiva candidatura.

Outra mudança apresentada no campo das penalidades quer tornar obrigatória a ação de regresso a que se refere o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, nos casos de dolo ou culpa. De fato, a Constituição Federal, no art. 37, § 6º, estabelece a responsabilidade objetiva da administração pública pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. O lesado não tem que demonstrar se houve ou não culpa do agente público, bastando, para tanto, a existência de nexos entre dano e conduta. Em âmbito interno, é assegurado

à administração pública o direito de regresso contra o agente que tenha causado o dano por dolo ou culpa. Nessa relação, a responsabilidade civil em discussão é subjetiva. Nada obstante o princípio da indisponibilidade do interesse público, a redação do dispositivo constitucional que rege a matéria (art. 37, § 6º), conforme alguns constitucionalistas, não seria clara quanto à obrigatoriedade de execução pela administração pública pela via de regresso.

Um dos pontos que merece reflexão é a eficácia da sanção prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67, processada e julgada pelo Tribunal de Contas. A sanção é meramente administrativa e corresponde à multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente responsável pelas seguintes condutas:

- I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Registrem-se também iniciativas de dar maiores instrumentos de apuração de irregularidades aos tribunais de contas, atribuindo a

estes o poder de quebrar o sigilo bancário e fiscal de administradores públicos, responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, quando, no julgamento das respectivas contas, se “ficar comprovada a prática de atos julgados ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, e desde que fique demonstrado ser esta medida indispensável à apuração do montante do referido dano e de sua autoria.”⁴¹

Por fim, discute-se a adoção de controles ainda mais rigorosos contra o aumento das despesas com pessoal, com a inserção de novos dispositivos na legislação que tipifica crime fiscal (Código Penal) ou de responsabilidade (Lei 1.079/50), a exemplo de: ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de pessoal; deixar de ordenar ou de promover a execução de medida para a redução do montante da despesa; ou, ainda, adotar procedimento de cálculo com vistas a burlar os limites da LRF.

Quanto às prestações de contas, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu liminarmente a validade dos arts. 56 e 57 da LRF, ação proposta na ADI 2.238. Pelo art. 56, as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. O art. 57 prevê que os tribunais de contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas Constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

⁴¹ PLP 13, de 1995.

No julgamento, discutiu-se a distinção, dada no art. 71 da CF, das contas prestadas pelo Executivo, sujeitas a parecer prévio e julgamento político pelo Poder Legislativo⁴², daquelas contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão financeira de toda a administração pública (ordenadores de despesa), que atinge todas as unidades orçamentárias, inclusive dos demais Poderes e do Ministério Público, sujeitas a julgamento pelo respectivo Tribunal de Contas (art. 71, II, da Constituição).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal foram previstos na LRF como documentos que pudessem demonstrar a execução orçamentária e o cumprimento de limites de despesas com pessoal, dívida, concessão de garantias e realização de operações de crédito. A STN empreendeu grande esforço na publicação de manuais de elaboração desses Relatórios, esclarecendo uma série de conceitos e procedimentos.

254

No entanto, muitos municípios se ressentem da necessidade de maior apoio técnico para a elaboração desses e de outros demonstrativos previstos na LRF⁴³, na Lei nº 4.320/64 e demais normas que impõem esforço crescente de especialização, sob pena de se obrigarem a arcar com custos de consultorias a escritórios especializados. Observam-se dificuldades, inclusive, para a elaboração da prestação de contas anual no prazo determinado.

.....
⁴² Pela Constituição, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República.

⁴³ Citamos alguns: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Programação Financeira e Cronograma de Desembolso, Metas Bimestrais para a Receita, Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Demonstrativo das Despesas com Pessoal, Demonstrativo dos Limites, Demonstrativo da Dívida Consolidada.

É necessário alterar a LRF para simplificar ainda mais as exigências para os pequenos municípios. Essa assertiva deve abranger a etapa da elaboração e da execução das leis do ciclo orçamentário, bem como o conjunto das exigências criadas na Lei Complementar e demais legislações de ordem financeira.

Existe proposta de alteração do art. 52 da Lei Complementar aumentando o prazo para que as prefeituras municipais possam apresentar o relatório resumido da execução orçamentária.

O art. 64, incluído na LRF pela ação política municipalista, determinou a prestação pela União de assistência técnica e cooperação financeira aos municípios nas suas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária.

255

No âmbito do Ministério da Fazenda foi criado o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), cujos resultados ainda são insatisfatórios. Entre os objetivos declarados do PNAFM está a implantação de métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população; e, ainda, um melhor exercício das funções relevantes de educação fiscal e de atenção ao cidadão.

A atuação planejada e padronizada dos tribunais de contas, com universalização de conceitos e procedimentos, é requisito de fundamental importância para que a LRF atinja seu objetivo. Uma das principais dificuldades assinaladas pelas entidades municipais é o fato da inexistência, em muitas prefeituras, de órgãos de controle interno com capacidade de verificar o registro adequado e a legalidade dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, dando-se ciência aos tribunais de contas acerca de qualquer irregularidade ou ilegalidade.

O art. 8º da Lei 11.131/2005 autorizou a União, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de promover o fortalecimento institucional de seus tribunais de contas para cumprimento do estabelecido na LRF, por intermédio do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex).

São cláusulas obrigatórias nos convênios firmados pelos órgãos envolvidos:

- I – o compromisso do Tribunal participante de encaminhar, em formato eletrônico, conforme cronograma a ser definido, os dados referentes aos arts. 51, 52 e 54 da LRF e os relativos ao cumprimento dos limites mínimos de gasto com saúde e educação, que atendam à necessidade de informação do órgão central de contabilidade da União;
- II – a devolução à União dos recursos transferidos, no caso de descumprimento de obrigações no período de vigência do convênio, conforme gradação a ser estipulada.

O Promoex deverá assim integrar os tribunais de contas com o objetivo de harmonizar interpretações, conceitos e metodologias, permitindo-se o encaminhamento à STN de dados e informações consistentes.

Deve-se também criar condições para um maior engajamento do Poder Legislativo na fiscalização da LRF. As Câmaras Municipais devem ser apoiadas e instrumentadas para exercer sua competência constitucional de titular do controle político e financeiro do município, o que lhe dá prerrogativas amplas de verificação que vai além da

legalidade dos atos de governo, incluindo o mérito, a oportunidade e a sua legitimidade.

O controle legislativo se dá através da apreciação e votação das matérias de sua competência constitucional (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual), podendo ainda convocar autoridades para prestar esclarecimento (art. 50), formular pedido escrito de informação (art. 50), apurar irregularidades por meio de CPIs (art. 58, § 3º), sustar atos normativos que exorbitem poder regulamentar do Executivo (art. 49) e aprovar as contas. O § 4º do art. 9º da LRF prevê audiências públicas periódicas, no Poder Legislativo, para verificar o nível de execução orçamentária e o cumprimento das metas fiscais, contando-se, ainda, com a possibilidade de fiscalização com base no exame dos Relatórios de Gestão Fiscal.

Visando maior transparência, projeto de lei complementar quer garantir o acesso às informações detalhadas referentes às etapas da execução da despesa pública (licitação e execução) e quanto à receita.

Ainda nessa linha, propõe-se que as obras públicas e eventos promovidos direta ou indiretamente com recursos públicos devam ter seu custo total divulgado em placas ou cartazes, faixas, panfletos, similares. Também se quer tornar obrigatória a divulgação, em local visível e de fácil acesso, do valor dos recursos alocados pela lei orçamentária anual a cada obra, com discriminação dos montantes correspondentes.

Por fim, aponta-se a necessidade de implantar o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF. Sua ausência é apontada como um dos principais problemas relacionados à implantação da LRF, já que o mesmo poderia solucionar grande parte das dúvidas em relação à aplicação da lei.

A criação do Conselho depende de lei. O projeto⁴⁴ enviado pelo Poder Executivo em 2000 foi alterado por substitutivo na Câmara dos Deputados. Não houve acordo acerca do nível de participação dos demais Poderes no Conselho. Não se presenciou, por outro lado, qualquer esforço político para se chegar a um consenso. O projeto encontra-se parado até hoje.

A relevância do Conselho é conferida pelas suas atribuições de acompanhamento e avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, quanto à:

- I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

⁴⁴ Projeto de Lei nº 3.744/2000.

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

O Conselho deveria instituir ainda formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que venham a alcançar resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

O Conselho deverá ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

A atribuição ao órgão central de contabilidade da União (STN), no art. 50 da LRF, da prerrogativa de editar normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o Conselho, deixou o Poder Executivo em uma situação cômoda quanto à necessidade de se criar o referido Conselho.

CONCLUSÕES

A percepção geral é a de que a LRF, decorridos oito anos de sua promulgação, está alcançando os objetivos a que se propunha, desencadeando em torno de seus princípios um processo de conscientização e responsabilização pelos atos de gestão pública. Assinala-se o grande avanço nas estatísticas, na divulgação de dados e na transparência da gestão fiscal.

A LRF não é um fim em si mesmo. É uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento econômico sustentável. O debate público deve evoluir para a busca da eficiência e efetividade do gasto público. Ao integrar o instrumental de planejamento, orçamento e controle da gestão fiscal da cada ente da Federação, por meio das leis do ciclo orçamentário, a LRF institucionaliza a definição da política fiscal, permitindo ajustes fiscais permanentes.

Deve-se destacar, no entanto, práticas e pontos de desgaste que podem ameaçar ou frustrar os objetivos da Lei Complementar. É o exemplo das tentativas de mudança da forma de cálculo das receitas que compõem a RCL e a RLR. E a exclusão, do cálculo das despesas com pessoal, do conjunto das despesas com inativos e pensionistas, ainda que a LRF determine que deva ser excluída apenas a parcela custeada com recursos vinculados, na forma do art. 19, inciso VI. Existem também problemas relacionados à exclusão das despesas de pessoal de exercícios anteriores, e também quanto à exclusão das despesas decorrentes de decisão judicial.

Na União, os limites relativos às despesas com pessoal tornaram-se bastante folgados em face do aumento verificado na receita corrente líquida.

Um aspecto crítico da LRF é o fato de impor limites com despesas com pessoal relativas a inativos e pensionistas, a despeito destas constituírem encargos obrigatórios, o que pode levar a distorções ao longo do tempo.

Apesar das regras e sanções previstas na LRF quanto ao aumento do gasto obrigatório continuado, este continua crescendo acima do PIB, exigindo aumento de carga tributária, mantido o superávit primário. Os dispositivos de contenção das despesas obrigatórias, ainda pouco conhecidos, não estão sendo aplicados a contento. O aumento do gasto corrente associado à carga tributária, além de limitar investimentos públicos e privados, impediu uma queda mais acentuada da taxa de juros, exigindo a manutenção de elevado superávit.

Nos municípios existem sérios problemas para o cumprimento dos limites com pessoal em decorrência da elevação do salário mínimo e do aumento dos gastos com saúde e educação, cujo montante de gastos se concentra naquela rubrica.

Ressente-se, ademais, da falta de uma regra permanente capaz de conter o aumento das despesas com serviços de terceiros e terceirizações⁴⁵, exauridos os efeitos transitórios do art. 72. Pode estar havendo migração na contabilização de gastos de pessoal para a categoria Outras Despesas Correntes, especialmente no elemento de despesa denominado “Serviços de Terceiros”.

⁴⁵ A proposta de alteração da LRF, no âmbito do PAC, prevê limitações às despesas com terceirização de mão-de-obra.

Não existe ainda limite legal para o endividamento da União, o que cria assimetria em relação aos demais entes, para os quais foram fixados limites. Os dados da STN mostram que a relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos Estados baixou de 1,7 em 31/12/2000 para 1,31 em 31/12/2007. No final de 2000 havia sete estados com relação de endividamento maior que 2. Em 31/12/2007, apenas o Rio Grande do Sul permanecia nesse grupo.

Quanto ao endividamento dos municípios, os dados parecem indicar fortemente que o limite único (1,2) não é compatível com as diferenças que separam os grandes centros urbanos das pequenas localidades. Observa-se que inúmeros municípios não informam o seu nível de endividamento.

A adoção do mecanismo de contingenciamento sem a fixação de critérios na LDO tem como efeito a centralização de poder decisório orçamentário. A gestão dos restos a pagar é crítica nas finanças públicas, não apenas no final de mandato. Na tramitação da LRF não houve consenso acerca do tema, o que provocou o veto ao citado art. 41. Assim, essa questão deverá voltar a ser discutida quando da elaboração da lei complementar que deve atualizar a Lei nº 4.320/64.

As propostas de mudança da LRF existentes, ainda que defensáveis, devem ser vistas com muito cuidado na medida em que representam, com algumas exceções, uma atenuação de parâmetros e princípios da gestão fiscal. A maior parte dos problemas identificados na aplicação da LRF pode ser solucionada por meio da criação do Conselho de Gestão Fiscal, de uma melhor fiscalização, da ação articulada e da interpretação uniforme dos tribunais de contas.

Anexo

Relatório de gestão fiscal – União

3º quadrimestre de 2007

Quadro 1 – Da Despesa com Pessoal (*)

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 386.681.857 mil

Poder /órgão	Despesa Líquida com Pessoal¹ – DLP (R\$ mil)	DLP/RCL(%)	Limite máximo(%)	Limite prudencial² (%)
		(A)	(B)	(95% x B)
1. Total do Poder Executivo	85.860.004	22,204301	40,900000	38,855000
1.1. Poder Executivo Federal	79.128.840	20,463551	37,900000	36,005000
1.2. Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	6.731.164	1,740750	3,000000	2,850000
1.2.1 Amapá	442.934	0,114547	0,273000	0,259350
1.2.2 Roraima	298.652	0,077235	0,160000	0,152000
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	5.139.708	1,329183	2,200000	2,090000
1.2.4 MPDFT ⁵	214.038	0,055352	0,092000	0,087400
1.2.5 TJDFT ⁶	635.832	0,164433	0,275000	0,261250
2. Total do Poder Legislativo	4.557.886	1,178717	2,500000	2,375000
2.1. Câmara dos Deputados	2.133.964	0,551865	1,210000	1,149500
2.2. Senado Federal	1.737.941	0,449450	0,860000	0,817000
2.3. Tribunal de Contas da União	685.981	0,177402	0,430000	0,408500

Poder /órgão	Despesa Líquida com Pessoal¹ - DLP (R\$ mil)	DLP/RCL(%)	Limite máximo(%)	Limite prudencial² (%)
		(A)	(B)	(95% x B)
3. Total do Poder Judiciário	11.682.526	3,021224	6,000000	5,700000
3.1. Conselho Nacional de Justiça	4.826	0,001248	0,006000	0,005700
3.2. Supremo Tribunal Federal	127.254	0,032909	0,073726	0,070040
3.3. Superior Tribunal de Justiça	374.678	0,096896	0,224226	0,213015
3.4. Conselho da Justiça Federal	3.513.623	0,908660	1,631968	1,550370
3.5. Justiça Militar	111.771	0,028905	0,080726	0,076690
3.6. Justiça Eleitoral	1.714.725	0,443446	0,924375	0,878156
3.7. Justiça do Trabalho	5.835.650	1,509160	3,058979	2,906030
4. Total do Ministério Público	1.385.536	0,358314	0,600000	0,570000

Poder /órgão	Limite alerta TCU³ (%)	Realizado/ Limite máximo (%)	Realizado/ Limite prudencial (%)	Realizado/ Limite alerta TCU (%)
	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Total do Poder Executivo	36,810000	54,289245	57,146573	60,321383
1.1. Poder Executivo Federal	34,110000	53,993539	56,835304	59,992821
1.2. Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	2,700000	58,024994	61,078941	64,472215
1.2.1 Amapá	0,245700	41,958753	44,167109	46,620837
1.2.2 Roraima	0,144000	48,271595	50,812205	53,635106
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	1,980000	60,417388	63,597250	67,130431
1.2.4 MPDFT ⁵	0,082800	60,165740	63,332358	66,850822
1.2.5 TJDFT ⁶	0,247500	59,793764	62,940804	66,437515
2. Total do Poder Legislativo	2,250000	47,148689	49,630199	52,387433
2.1. Câmara dos Deputados	1,089000	45,608717	48,009176	50,676353
2.2. Senado Federal	0,774000	52,261610	55,012221	58,068455
2.3. Tribunal de Contas da União	0,387000	41,256258	43,427640	45,840287

Poder /órgão	Limite alerta TCU³ (%)	Realizado/ Limite máximo (%)	Realizado/ Limite prudencial (%)	Realizado/ Limite alerta TCU(%)
	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
3. Total do Poder Judiciário	5,400000	50,353738	53,003935	55,948598
3.1. Conselho Nacional de Justiça	0,005400	20,800907	21,895692	23,112119
3.2. Supremo Tribunal Federal	0,066353	44,637203	46,986530	49,596892
3.3. Superior Tribunal de Justiça	0,201803	43,213342	45,487729	48,014825
3.4. Conselho da Justiça Federal	1,468771	55,678787	58,609249	61,865318
3.5. Justiça Militar	0,072653	35,806503	37,691056	39,785003
3.6. Justiça Eleitoral	0,831938	47,972514	50,497383	53,302793
3.7. Justiça do Trabalho	2,753081	49,335429	51,932031	54,817144
4. Total do Ministério Público	0,540000	59,719033	62,862140	66,354481
Total da União	45,000000	53,525114	56,342225	59,472349

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais. Elaboração: TCU.

* Com novos limites de pessoal definidos pelo Decreto nº 6.334/2007.

Notas:

¹ Artigo 20 da LC 101/2000;

² Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000;

³ Inciso II, § 1º, artigo 59 da LC 101/2000;

⁴ Amapá, Roraima e Distrito Federal;

⁵ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

⁶ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

5. AJUSTE FISCAL E LRF NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Emanuel Fernandes

Deputado Federal e ex-Prefeito de São José dos Campos, SP

São José dos Campos é uma cidade de 600 mil habitantes, situada no eixo Rio/São Paulo, a 80 quilômetros de São Paulo e 320 quilômetros do Rio, perto do litoral norte do estado. É uma cidade industrial. Tem indústrias como a General Motors, Monsanto, Philips, Embraer e uma refinaria da Petrobras, além do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Portanto, é uma cidade considerada de nível razoável no Brasil.

A análise a seguir será feita levando em conta minha experiência à frente da Prefeitura de São José dos Campos, entre 1997 e 2004, e também a visão técnica adquirida na experiência como funcionário público federal, no Inpe, na fabricação de satélites.

Essa visão técnica é sempre um impulso para fazer as pazes com a matemática, ou seja, a trazer para a política a convicção de que as coisas têm lógica e que, portanto, precisamos construir o valor lógico das coisas. Assumi a prefeitura antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e já a cumpria, porque acreditava que havia uma lei de responsabilidade intelectual que nos diz que as coisas devem ser feitas com objetivos sociais, mas sempre de modo racional.

Sou favorável à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas há um outro ponto, o nível de endividamento dos municípios, que poderia ser abordado. Além disso, tocarei de leve na Lei de Licitações ao dar a minha impressão sobre o problema da ineficiência da administração pública.

Sobre o endividamento, apresento um dilema por meio de duas perguntas: Quanto vale o futuro? Qual a tarefa do nosso tempo?

Com relação ao valor do futuro, a nossa vida é uma eterna briga entre o presente e o futuro. O que eu gasto? O que eu compro? O que eu faço agora? O que eu deixo para fazer depois? De acordo com a definição clássica, a taxa de juros significa, para quem toma emprestado, quanto se está disposto a pagar, no futuro, para ter o uso presente, ou seja, por quanto será vendido o amanhã para se poder consumir hoje. Para quem empresta, para quem dá o dinheiro, a taxa de juros representa quanto é cobrado pela abstenção do uso presente, transformado em uso no futuro. Portanto, é uma troca entre o presente de algumas pessoas ou instituições e o futuro de outras.

Avaliar o custo das decisões é uma das pernas desse dilema. Sou favorável à Lei de Responsabilidade Fiscal porque o “eu” governo, no momento em que se troca o presente pelo futuro, será diferente no futuro, será um outro governo que pagará a conta das decisões tomadas anteriormente. Portanto, aquela lei veio fazer com que todo mundo seja o “eu” verdadeiro.

Quando devemos tomar emprestado? Quando devemos nos endividar, ir atrás de mais recursos? É quando temos certeza de que o que

produziremos com aquele dinheiro emprestado é maior do que a taxa de juros; quando a taxa de retorno é maior do que a taxa de juros.

Infelizmente no Brasil não temos uma noção severa de causa e efeito. Somos muito condescendentes com a taxa de retorno, não fazemos muita conta. Dizemos que o país, meu estado, meu município precisa fazer e devemos fazer. Agora, se isso tem retorno social nunca é muito bem avaliado; a taxa de juros vemos depois.

Há dois exemplos que ilustram esse quadro. Certa vez, na França, num seminário sobre satélites, um francês brincou conosco – eles acham que falamos espanhol – dizendo que planejamento, aqui nos trópicos, é *mañana*; amanhã nós veremos. Existe até uma música no Brasil de que eu gosto bastante e que retrata bem isso: “depois do carnaval eu vou criar juízo; há muito que eu preciso me regenerar”. Ou seja, nós jogamos, não temos uma noção muito exata de futuro.

270 O segundo e mais dramático exemplo é o da bomba-relógio do nosso sistema de “imprevidência” no Brasil. Temos um sistema de “imprevidência” que parece não estarmos vendo. Se pudesse, como brasileiro, faria a minha previdência própria, não entraria numa previdência geral. Hoje estou colocando um dinheiro na previdência que não pára no caixa – ou seja, não há caixa para quando eu precisar, quando ficar velho. Além disso, tenho de pagar, por intermédio de impostos, um pedaço dessa previdência. Então, não temos uma noção severa de previdência, nem uma noção severa de causa e efeito. Por isso é importante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na minha experiência, quando assumi a prefeitura, e assumi antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, podia-se fazer até 10% de déficit

orçamentário, pois os tribunais toleravam esse procedimento. A minha geração de prefeitos foi a primeira que pegou reeleição; começou com a dificuldade de, na entrada, ter um déficit e, na saída, ter sérias dificuldades. Inclusive, em 2000, tinha o perigo de ser preso. Tivemos de acertar todas as contas dessa geração para entregar para a próxima uma situação melhor.

Concordo com a lei. A Lei de Responsabilidade Intelectual induziu-me a, nessa equação de tomar emprestado ou emprestar, querer ficar do lado de quem empresta. Sim, mas como é que se faz isso? Com um forte ajuste fiscal. Durante dois longos anos puxamos o freio de mão, recuperamos o nível das contas e mudamos as derivadas, mudamos as tendências de gastos, controlando os gastos correntes.

271

Felizmente, apesar dessa desconfiança inicial, o esforço foi recompensado. A dinheiro de 2003 – deflacionados os valores –, o Instituto de Previdência de São José Campos, em janeiro de 1997, tinha 135 milhões. Ao final do meu governo, tinha quase 700 milhões. Onde está a mágica? Não é preciso grandes estudos para entender que as taxas de juros astronômicas do Brasil fizeram com que o caixa do sistema de previdência de São José dos Campos enchesse. Não só o sistema de previdência encheu como também, com essa forte puxada de freio de mão, foram quase 20% a mais de investimentos aplicando recurso na “imprevidência” do governo federal e aproveitando essa taxa de juros astronômica.

No Brasil ser um pouco previdente, se não chover, ou seja, se não tiver confisco, se não tiver essas coisas, vale muito a pena, tem-se um ganho muito grande: quem é previdente no Brasil leva grande vantagem. Por

isso a Lei de Responsabilidade Fiscal coloca as coisas em termos mais lógicos.

A minha geração de prefeitos pegou a hora dura do ajuste. Hoje, não há recursos, mas essa lei propiciou a todo prefeito assumir seu mandato sem o problema que tivemos no passado. Todos choram, gostam de gastar mais recursos, há demanda para isso e necessidade, mas a situação é bem melhor.

Não se trata apenas de gastar menos, mas de gastar bem. Quando foi necessário derrubar o regime militar, que era de ignorância, foi preciso usar força e muitas vezes ignorância. No entanto, na mesma bacia em que jogamos fora, por meio das Diretas e da pressão popular, a ditadura militar, jogamos também a boa técnica, porque era considerado autocrático e autoritário fazer conta com números. Era questão política. Discordo dessa abordagem. Número não é coisa de autoritário, mas de pessoas lógicas. Basta redefinir objetivos, procurar quantificá-los. Creio ser perfeitamente possível.

Gastar bem o dinheiro é observar onde a taxa de retorno é maior do que a taxa de juros. Sei que muitas vezes isso é intangível, difícil de ser mensurado. Citarei exemplo bastante concreto. Creio que o Ipea, os componentes do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica e a alta burocracia poderiam atentar para o saneamento básico, por exemplo.

O desafio da nossa geração é urbanizar o Brasil. A agenda dos nossos avós era construir a moderna agropecuária. A nossa geração está urbanizando o Brasil. Hoje, se houvesse um real, em vez de ser disponibilizado para estados ou União, na minha opinião, ele deveria

ser disponibilizado para os municípios. De 1950 para cá, mais do que invertemos a situação da urbanização no país. Hoje, quase 83% das pessoas moram nas cidades. Custa muito dinheiro, muito tempo. Os recursos têm de ser aplicados em educação, em formação, mas, sobretudo no que tange aos municípios, é necessário construir a rede de infra-estrutura. E isso significa a necessidade de dinheiro futuro para ser aplicado hoje. Estamos mudando do campo para cidades. Na verdade, a grande maioria já mudou, mas está morando mal.

Precisamos viabilizar a infra-estrutura. A Lei de Responsabilidade Fiscal deveria flexibilizar, por exemplo, o saneamento. Na minha opinião isso “dá lucro” – entre aspas – para a população, e não deixaríamos uma herança ruim para o futuro.

273

Alguns temas devem ser selecionados. O nível de endividamento poderia ficar a par da Lei de Responsabilidade Fiscal. Onde estaria isso? Não estaria ao bel-prazer do prefeito ou de qualquer um. Haveria uma lista de prioridades. E certamente o saneamento é uma delas. Em função dessa lista, todo o resultado poderia flexibilizar o endividamento.

O endividamento de municípios contribui muito pouco para o endividamento do Brasil. A conta está aberta. Há um déficit horroroso. Os prefeitos não são os responsáveis. Talvez algumas grandes capitais tenham esse problema. Há pressão para isso. Insisto: sou contra flexibilizar a lei ou acabar com ela. Deveria haver mecanismos para permitir claramente que a taxa de retorno fosse maior do que a taxa de juros que se paga.

Por fim, gostaria de me referir à Lei de Licitações e à baixa eficiência econômica dos gastos do governo.

Há alguns exemplos no Brasil de melhora da eficiência econômica de gastos do governo. Passada a experiência de oito anos na prefeitura – também fui um ano e pouco secretário de Habitação de São Paulo, no governo Geraldo Alckmin –, sou bastante cético com relação a isso. Da mesma maneira que se aperta a lei para haver eficiência, aumenta-se a ineficiência do governo. Não há saída, mas vou procurar apontar alguns caminhos.

Um bom exemplo que pode melhorar a eficiência econômica do setor público é o pregão eletrônico. Refiro-me à experiência na Prefeitura de São José com um gestor de contratos de aluguel, de segurança, etc. Havia uma pessoa para lidar com isso, que respondia ao gabinete do Prefeito ou à Secretaria da Fazenda. Essa pessoa continuava no emprego se o contrato de aluguel baixasse x%. Havia metas. Ou seja, havia uma pessoa que deveria olhar os contratos do ponto de vista da eficiência.

Durante minha administração, procuramos aumentar a eficiência do gasto público. Ou seja, a pessoa tem um poder de compra e faz valer esse cacife. A prefeitura paga em dia e quer uma retribuição por isso.

Cada secretaria tinha um gestor de contratos que passava um pente fino. Era como um economista pedindo que se fizesse economia. A experiência é bastante interessante.

Havia também os sistemas informatizados de preços. O governador Mário Covas implantou o sistema no Estado de São Paulo, porque uma secretaria não conhecia a segurança de outra secretaria. O governador colocou um referencial de preço, que levou à melhora da informatização.

Tentei por várias vezes melhorar a eficiência, tive conselhos, e sábios. Existe um exemplo bastante concreto: precatórios de desapropriação

de terrenos. Era preciso economizar, porque seria um absurdo a pessoa ganhar tanto dinheiro daquele jeito. Um ex-prefeito tinha uma opinião clara sobre o assunto: “É melhor o senhor entregar para a Justiça. Deixa arbitrar esse preço, porque a diferença entre se fazer um bom negócio para a prefeitura e ele ser visto como uma negociata é muito tênue”.

As leis dão flexibilidade, e muitas vieram para ajudar. Isso é importante. As leis dão flexibilidade porque não há diferenciação. Estou no Congresso para melhorar isso. Existe no Brasil a visão de que há muitas pessoas que querem furtar a coisa pública. Isso impede iniciativas próprias de quem quer melhorar a eficiência. Sou bastante cético.

Uma boa alternativa seria o seguinte: para cada gestor público que fosse ordenar, que tivesse o arrojo de melhorar a eficiência, a exemplo de prefeitos e governadores, deveria ser nomeado um membro do Ministério Público, que faria o papel do advogado; que seria um ombro para o administrador público que quisesse aumentar a eficiência. Ele contaria com aquele servidor para compartilhar e atenuar efeitos futuros da administração. Isso ajudaria muito. O Ministério Público é uma instituição bastante respeitada. Minha experiência como prefeito me autoriza a dizer que são pessoas incorruptíveis. Nunca ouvi falar absolutamente nada do Ministério Público. Eles olham do ponto de vista da lei; o administrador olha do ponto de vista, como se diz no interior, “do cheiro no cangote”, pois precisa fazer as coisas rapidamente.

Se o bom gestor, aquele que quer ser audaz, eficiente, se aproximasse um pouco mais de algum membro do Ministério Público, para evitar problemas no futuro, a situação melhoraria bastante.

6. EVOLUÇÃO DA LRF: A EXPERIÊNCIA DE BRUSQUE

Ciro Roza

Prefeito de Brusque, SC

É sabido que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem um texto longo, complexo, de difícil interpretação, mas, é claro, traz também o seu lado positivo: possibilita o acompanhamento de toda a sociedade quanto aos gastos do setor público. Em determinados municípios, especialmente nos pequenos, é muito difícil aplicar a Lei de Responsabilidade Fiscal sem que haja esbarros. Primeiramente, o prefeito é eleito pelo povo e, às vezes, não tem conhecimento jurídico suficiente para interpretar a lei. Por outro lado, o município pequeno também não tem, financeiramente, condições para contratar uma equipe especializada para fazer todas essas projeções que a própria lei determina – PPA, previsão de gastos, etc.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz pequenos embaraços, mas não é responsável pelos problemas do município. Estes são decorrentes do atual modelo econômico. O governo de Santa Catarina, numa parceria com os municípios que hoje têm condições, descentralizou as ações, independentemente de partidos, buscando fazer de todos os prefeitos uma extensão da sua administração, conseguindo com isso ampliar obras e solucionar problemas de cunho social.

Os recursos públicos são tão escassos que precisam ser bem aproveitados. Por isso acho que todo prefeito, diante da oportunidade de gerir sua cidade, não deve medir esforços para corresponder aos anseios da sua comunidade. Quatro anos passam muito depressa. Nesse período, ele é julgado pela própria sociedade, por meio dos resultados da sua gestão.

A análise da situação atual revela que houve uma mudança considerável no que diz respeito à ação do Executivo municipal. Ficou um pouco mais moroso e mais difícil agir. Até para um refinanciamento temos de pedir autorização ao Legislativo, quando não à Secretaria do Tesouro Nacional. Às vezes, isso atrapalha. Existe, por exemplo, liberdade de refinarciamentar ou de comprar qualquer equipamento em até doze meses. Acima disso, podendo fazer um bom negócio para o município e tendo resultados melhores, depende-se de uma lei autorizativa do Legislativo e também de uma decisão da Secretaria do Tesouro Nacional. Esse é um ponto para reflexão e, se possível, correção. Com certeza, na prática, a correção desse ponto traria resultado melhor para os municípios.

Outro ponto diz respeito aos percentuais para gastos. Não há nada mais importante em uma cidade ou país do que as pessoas. Qualquer administração terá de estar centrada no homem e no bem-estar social. Partindo deste princípio, não podemos, de maneira nenhuma, deixar de dar prioridade à educação, à preparação do indivíduo, e à saúde. São pontos fundamentais. Em determinados momentos, encontramos barreiras para agir, em função da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ficamos com o coração partido.

Programas que trazem, na prática, resultado excelente em benefício da sociedade não podem ser realizados devido à imposição de redução dos gastos. Se o percentual exigido pela lei for atingido ou ultrapassado, os repasses da União não virão. Quer dizer, não é o prefeito que será punido, mas a sociedade. É preciso ter essa responsabilidade e cuidado.

Desde 2001, quando assumi o mandato, comecei a estudar o Programa Saúde da Família (PSF), que foi posto em prática no Brasil em 1997. Em 2002, foi montada toda a estrutura e colocado em prática o programa, porque o achei importante. Era um convênio feito com a União, em que vinha o repasse para o município. Não representava a totalidade dos gastos, mas era suportável, porque, por meio desse convênio, não tínhamos encargos e vínculos trabalhistas.

Havia uma ação tramitando no STF, cuja decisão já transitou em julgado, determinando que todos aqueles que estavam prestando serviço ao PSF, a partir daquela data, teriam vínculo empregatício. Mais de trezentos funcionários faziam e continuam fazendo um trabalho excelente. Então, surgiu o dilema de ter que extinguir o programa, porque ultrapassaria o percentual permitido para gasto com pessoal.

O corte foi feito em outra parte, no Espaço Pedagógico Informatizado (Espin), que também era um programa importante. Tratava-se de informática, não só para os alunos da rede municipal, mas para toda a sociedade, para aqueles que não tinham acesso a esse tipo de informação. Havia professores contratados para isso. Então, os cortes foram sendo feitos. Quando não, foi sendo reduzido o pessoal.

Como, a cada ano, cresce a demanda e há necessidade de contratação de profissionais da educação, pois cresce a população, a alternativa acaba prejudicando o setor de obras e conservação. Corta-se desse setor e cria-se uma certa dificuldade. Mas não se pode cortar da educação, tampouco da saúde, pois são áreas fundamentais. Não há nada mais importante do que as pessoas, repito.

Esse tem sido o nosso direcionamento. Aliás, Brusque teve um único programa municipal, desde a sua criação, em 1989. E ali continuamos fazendo casas próprias. Os demais programas são paralelos. É importante levar a casa própria àqueles que não tiveram oportunidade de ter acesso a esse financiamento.

A cidade de Brusque é fundamentada no setor produtivo, especialmente no setor têxtil. Com os incentivos dados à exportação com relação ao ICMS, a Lei Kandir dava o respaldo que, através de outra fonte, era repassado ao governo do estado e cobria também os municípios. Há dois anos os recursos não são repassados. Então, aquilo que foi projetado para os próximos três anos, sobre o que se aplicava não o crescimento, mas a inflação prevista para os períodos, decresceu. Nós nos deparamos com uma situação caótica, porque a previsão se fazia além daquilo que, efetivamente, entraria. Ou seja, a receita foi bem aquém daquilo que, na realidade, era necessário. Então, novamente, houve necessidade de começarmos a cortar gastos, pela exigência da própria lei.

É claro que não geramos riquezas, mas gerenciamos receita. Se fosse como na iniciativa privada e gerássemos riquezas, projetaríamos um produto mais agressivo de venda para buscar os recursos necessários. Nós administramos receita prevista e, muitas vezes, na prática, ela não corresponde àquilo que foi projetado. Isso é um tanto complexo.

No entanto, outros municípios já têm preocupações e dificuldades pouco distintas das nossas. Minha experiência indica que é justa a preocupação com relação ao modelo existente. A lei traz essa dificuldade de interpretação e de ser posta em prática, mas ela é importante e torna transparentes as ações públicas. Porém, em alguns pequenos pontos, poderia ter algumas modificações. Mas, essa não é a causa do problema que vivem hoje os municípios.

No município, o prefeito tem contato direto com a sociedade. Por exemplo, de cada mil crianças que nascem no Brasil, de acordo com o índice nacional, 22 falecem até completar 1 ano de idade – os índices mundiais estão bem aquém disso, em torno de 7,5 a 8 mortes para cada mil nascidos vivos. Em Brusque, felizmente, esse índice é de 7,3. Temos uma estrutura paralela, que não é exigida, mas é importante, de acompanhamento da gestante, que começa no pré-natal, acompanha o nascimento e vai até a alimentação da criança. A estrutura dispõe de pediatras e de voluntários.

Graças a Deus, sempre conseguimos fazer com que a sociedade estivesse presente nas ações da administração pública, porque a cidade pertence ao povo. Temos tido essas iniciativas da própria sociedade, por meio de voluntários. Às vezes, até o setor produtivo é convocado para custear determinados programas, porque não temos recursos para isso.

Por exemplo, o índice de 7,3 mortes para cada mil crianças nascidas vivas é de primeiro mundo. Mas é o ideal? Não. Poderíamos fazer muito mais, se tivéssemos disponibilidade financeira. Qualquer município pode repetir o que fizemos, é só ter essa estrutura disponibilizada. Às vezes, porém, não há recursos.

O presidente da República está distante da sociedade. Nem poderia ser diferente. S.Exa. recebe essas informações por meio de dados estatísticos: são tantos por cento de desempregados; 12%, 13% da população não têm casa própria; tantos por cento de pessoas passam dificuldade. É diferente do prefeito. No município, sabemos quem está desempregado, quem está em condições difíceis, quem não tem casa própria. Quando acontece um óbito, o prefeito pode ir ao velório e ver o sofrimento da família.

Por isso mesmo, tomamos a iniciativa de não esperar, e sim de convocar a própria sociedade para pôr em prática um programa que lhe pudesse trazer resultados. Não é o ideal, mas avançamos bastante nesse sentido.

Em 2002, um representante do MEC nos fez uma visita. Ele achava impossível não haver uma criança que desistisse da escola. Quando chegou a Brusque, percebeu que temos uma estrutura paralela. Isso é uma responsabilidade do homem público, porque hoje o mercado de trabalho passou a exigir essa preparação. Temos uma estrutura de pessoal que controla a frequência do aluno. Depois de duas faltas seguidas, o pessoal visita o aluno em casa, para ver se há um problema de saúde, ou de ordem financeira, ou de desequilíbrio familiar. Enfim, isso é responsabilidade, sim, do homem público. Efetua-se o trabalho de acompanhamento psicológico para que essa criança volte à escola.

Temos também uma estrutura de reforço escolar. A escola, que antes era para os ricos, hoje é para os pobres. Não podemos admitir que uma criança no ano seguinte curse a mesma série, o que seria perda de tempo e desestímulo.

Quando o representante do MEC nos fez essa visita, disse que o programa era importante. Agora mesmo, programas de educação de quarenta cidades brasileiras foram destacados para serem reproduzidos em outras cidades.

Um representante do Banco Mundial fez-nos uma visita dizendo que não adianta trazer um programa da Europa para cá. É preciso reproduzir o que está dando certo aqui. Entre os quarenta programas escolhidos em âmbito nacional estava o nosso programa, exatamente porque tem essa preocupação.

No momento em que se contrata mais pessoal, aproximamo-nos do percentual limite da lei, e foi preciso dar uma freada. Para continuar com esse programa de cunho social, que é importante, é preciso sacrificar o departamento de obras. E então o programa vai diminuindo. Pelo comportamento da própria receita, alguns programas vão sendo eliminados.

Por exemplo, o Espin foi reduzido quase a zero. O Espin levava o ensino da informática aos alunos e também à sociedade, à noite. Foi preciso demitir alguns técnicos, especialmente os que trabalhavam no horário noturno, atendendo à sociedade. A informática é um instrumento do qual o cidadão deve ter, pelo menos, o conhecimento mínimo necessário. Isso é indispensável. Até confesso que sou um analfabeto em informática, mas percebo que ela é indispensável. Não há como alguém hoje não ter o menor conhecimento para manusear um computador. Esse é outro programa que estamos eliminando.

Outro exemplo: reduzimos a construção de casas próprias. Começamos a cortar gastos, apesar da necessidade de uma série de investi-

mentos. Hoje existe a questão do ajuste ambiental, a própria poluição da água, do ar, etc. Há de se ter um enquadramento. Quando se fala em investir nos próximos anos em saneamento, são poucos os municípios que vão ter condições, são poucos os que têm capacidade de endividamento. E como investir em saneamento sem recursos? Não há um programa do governo federal de recursos a fundo perdido. Tudo o que se fala, se não se apontam as fontes, se os municípios não têm acesso a recursos, é só falácia. Na prática, não vai acontecer nada. São pouquíssimos, raros, os que dispõem desses recursos. Há disponibilidade de soma bem inferior àquela que é necessária para fazer o tratamento do despejo industrial, residencial, etc.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz, com certeza, um parâmetro, uma orientação para o administrador, e dá oportunidade à sociedade de participação. O Poder Executivo municipal é fiscalizado pela Câmara de Vereadores, pela sociedade, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público. Essa lei veio dar mais um suporte para que eles possam atuar.

Mas como colocar as imposições da lei na cabeça da sociedade? Divulgamos a realização de audiências públicas nas rádios, nos jornais, na Internet, e não compareceu um cidadão. Cumprimos o rito, mas não houve interesse.

Quando se discute o PPA, comparecem pouquíssimas pessoas. Quando se põe em prática o que foi aprovado, às vezes, isoladamente, surge uma pessoa questionando, por exemplo, o porquê de uma obra.

Essas são as dificuldades que o administrador público tem. Criam-se as leis, a sociedade tem de acompanhar, mas tem de possuir um parâmetro, um instrumento para participar das decisões do Executivo.

Mas como fazer com que a sociedade tenha interesse? Na prática, é difícil ter essa resposta. Mas fazemos o que podemos e procuramos nos esforçar nesse sentido.

O modelo para trazer resultados positivos à sociedade, para que pudessemos dar um passo à frente, seria rediscutir o pacto federativo, fundamentar a administração num modelo municipalista, a exemplo de todos os países que hoje são ricos e desenvolvidos.

Vejam a economia que faríamos. No município, temos toda uma estrutura de pessoal. Haveria redução em nível federal e até em nível estadual. Poderiam ser transferidas algumas atribuições do próprio governo federal para os municípios. Com certeza, elas seriam geridas com muita responsabilidade e resultados excelentes. O recurso público é limitado, por isso tem de ser bem aproveitado.

Percebemos que onde os governos dos estados têm parcerias não existem estradas esburacadas. O contribuinte do meu município liga à noite para o meu celular e diz que há um buraco na sua rua. Ele não vai ligar para o presidente da República. Mesmo que tentasse durante dez anos, não conseguiria uma audiência.

É preciso encurtar a distância entre o poder público e a sociedade, buscar essa relação de intimidade entre o homem público e o cidadão. Na verdade, o cidadão é um contribuinte. Aqueles que estão no exercício da função pública estão ali privilegiados por uma decisão democrática, mas todos nós temos a mesma preocupação. Quando se faz essa abertura, quando se abrem as portas, quando se procura um canal para essa relação de intimidade, os resultados na prática são excelentes, porque as críticas em determinados momentos são importantes.

O prefeito é um só e tenta montar uma estrutura que seja a mais eficiente possível. Às vezes, algumas peças não se encaixam. A sociedade está aí para cobrar. Quando se cria essa abertura, as pessoas passam a ser parceiras. Quantos projetos e obras de cunho social implantamos em nossa cidade, deixando o comando na mão da iniciativa privada, de voluntários?

Como fazer esse encaixe? Por exemplo, é preciso investir na cultura, no esporte. Essas áreas não têm verba rotulada, um mínimo que se tenha obrigação de gastar. A alternativa foi utilizar as leis existentes no estado e a Lei Rouanet para trazer ao Brasil o I Simpósio Internacional de Artes. Este ano vamos realizar o VII, o da escultura. Vamos ter o primeiro museu a céu aberto. Temos obras importantes. A última obra de Amilcar de Castro está em Brusque.

Isso foi feito sem custo para o poder público. Aliás, nada mais forte do que uma idéia. Hoje estamos vivendo o momento das idéias. Antes, a força física fazia as lideranças; depois, veio o capital; hoje, é o inverso: as idéias estão na frente. As maiores fortunas estão nas mãos de pessoas que não tinham nem vinte mil dólares para começar o seu negócio. Então, é preciso saber vender as idéias.

Fundamentados nessas idéias, lançamos o Simpósio Internacional de Escultura. Temos um espaço importante. Vamos fazer o museu a céu aberto, sem custo para o poder público. É claro que estamos de acordo com a exigência da Lei de Incentivo à Cultura, mas, independentemente da legislação, a iniciativa privada tornou-se parceira. À prefeitura coube a organização; os recursos vieram de iniciativas voluntárias.

Temos um programa de esporte, a Arena Multiuso de Brusque, construída em parceria com os governos federal e estadual. Hoje é o espaço mais importante da América do Sul para o esporte de quadra. Na inauguração, o Brasil ganhou dos americanos no basquete. Houve também um torneio internacional de futsal. Essa estrutura esportiva está quase toda fundamentada na própria iniciativa privada. Não seria possível obter recursos públicos para isso.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é importante. Trouxe muitos avanços para o País, mas, como toda lei, pode ser aperfeiçoada.

7. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ESFERA MUNICIPAL

Lucas Rocha Furtado

Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Começarei discutindo as questões relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal com a apresentação de um caso que ocorreu em Brasília, no Ministério das Relações Exteriores, e que pode ser aplicado perfeitamente a qualquer gestor público municipal.

Quando ocorre uma visita oficial em Brasília o Itamaraty costuma colocar bandeiras, tanto nacionais quanto do país visitante, no aeroporto e em várias locais da Esplanada dos Ministérios. Há alguns anos, numa situação como essa, o Itamaraty não tinha a bandeira do país que nos estava visitando. O que fez o gestor responsável pelo setor de contratações daquele órgão? Disse o seguinte: “Não tenho tempo sequer de fazer um convite. O que vou fazer para resolver meu problema? Conheço um fornecedor, vou pegar a proposta dele e vou forjar duas outras propostas”.

É isto mesmo: ele montou um processo de convite. Falsificou propostas, criou nome de empresas, criou documentos com a melhor das intenções. A rigor, no preço contratado não foi identificado sobrepreço, superfaturamento. Claro que se descobriu essa fraude, e esse gestor público responde a diversos processos criminais, vários

elencados na Lei nº 8.666, de 1993, e teve seriíssimos problemas no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Um gestor público nos dias atuais deve saber que sua situação é muito pior do que a da mulher de César. A mulher de César tinha que ser e parecer honesta. O gestor público deve ser honesto, parecer honesto e ser capaz de provar, de demonstrar que é honesto. Não há ninguém que assuma cargo público municipal, estadual, da administração direta ou indireta, que depois de deixar o mandato não tenha que responder por um legado de processos na Controladoria, no Tribunal de Contas e no Ministério Público. As ações de improbidade abundam Brasil afora. Então, gestor público deve ter a seguinte consciência: se administro dinheiro público, devo ser capaz de aplicá-lo corretamente e de demonstrar que o apliquei corretamente.

O ônus da prova é contra o gestor. Existe a noção básica do Direito de que o ônus da prova cabe a quem acusa, a quem alega. Se alego algo contra outro particular, cabe a mim provar o que alego. Em matéria de recursos públicos, a regra não é essa. A regra em matéria de aplicação de recursos públicos é que o ônus da prova da correta aplicação dos recursos é do gestor. Ninguém precisa provar que um gestor público desviou dinheiro. Se ele recebeu recursos federais ou estaduais no seu município, cabe a esse gestor demonstrar que aplicou corretamente o processo. Aí é onde surge a burocracia: não a burocracia no sentido negativo, aquela que emperra, que engessa, que impede que as boas intenções dos gestores se tornem realidade, mas aquela que é capaz de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos.

No âmbito do Direito Administrativo, é corrente a noção de que o gestor público deve ser capaz de materializar, de abrir processos para que, por meio desses processos, se faça um controle.

Se o município tem a pretensão de aplicar recursos públicos, a pretensão de ser um município com autonomia administrativa e financeira, deve ser capaz de ter um quadro, ainda que minúsculo, ainda que em convênio com outros municípios; ele deve ter condições de desenvolver tecnologia para que tenha pessoal com capacidade de instruir esses processos.

Sabemos do desafio, da luta do prefeito para conseguir repasse, liberação de verba do orçamento. É uma grande dificuldade conseguir que o dinheiro do Orçamento da União seja liberado para o município. Esses repasses voluntários são feitos por meio de convênios firmados entre a União, ou determinado ministério em nome da União, e o município.

290 Há todo um procedimento a ser observado. É muito bom ter o dinheiro, aplicar o dinheiro, mas o gestor deve ter plena consciência de que existe o outro lado da história. Ele deve ser capaz de criar processos para demonstrar, por meio de uma conta única, que o recurso foi aplicado corretamente. Há todo um procedimento. Ele deve ser capaz de fazer uma licitação, ele deve ter conhecimento pessoal, ter o mínimo de treinamento que permita, no âmbito do município, realizar um convite, realizar um pregão.

Existe um decreto federal, editado em agosto de 2006, que determina que qualquer compra que envolva recursos públicos federais, qualquer contrato, qualquer contratação de bens ou de serviços que se enquadrem naquele conceito definido pela Lei do Pregão como bem ou ser-

vição comum deve ser feita prioritariamente por meio de pregão, na modalidade de pregão eletrônico. Ou seja, os municípios devem ser capazes de treinar pessoal para conduzir pregão, se possível, pregão eletrônico. Mas sabemos que a grande maioria dos municípios brasileiros não tem acesso à Internet. Então, se não têm condições, se não têm tecnologia disponível para fazer um pregão eletrônico, que é fora de sua realidade, devem abrir um processo – isso é exigido no instrumento do convênio – e demonstrar por que não fizeram o pregão. O próprio decreto dá abertura, mas isso envolve o conhecimento da Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Muitas vezes, existe boa vontade por parte de órgãos federais como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Muitas vezes, o TCU abre programas – ainda que normalmente os eventos sejam realizados nas capitais –, realiza eventos de treinamento de pessoal. Mas o maior interessado em treinar pessoal deve ser o próprio município, o próprio gestor público municipal; do contrário, vai ter problema.

Se recebemos um processo mal instruído, sabendo que o ônus de prestar contas é do gestor que recebeu os recursos, não se pode saber se o dinheiro foi desviado, se ele é um fraudador. Não há como saber, de antemão, se ele não prestou contas corretamente porque não tem conhecimento, porque não dispõe de recursos materiais, porque não dispõe de pessoal em condições de prestar contas corretamente. Recebemos os processos de prestação de contas, e ali não há como ter a certeza. Existe um procedimento a ser seguido, existem documentos que devem ser juntados. Se o procedimento não foi observado, se os documentos exigidos pela legislação, pelo

convênio, não foram juntados, como posso atestar a correta aplicação dos recursos?

“Mas eu sou uma pessoa séria, Doutor”. Quantas vezes aparecem gestores municipais que dizem ser pessoas sérias? A resposta tem que ser: “Tudo bem, Doutor, inclusive está aqui a votação avassaladora que o senhor obteve em seu município, mas existem regras que devem ser observadas”. O ônus é do gestor público.

É algo insuperável? É um problema seriíssimo condenar quem fez mal feito porque quis desviar, porque quis fraudar, porque quis superfaturar, o que não é uma realidade só brasileira, mas mundial. Diz-se que a corrupção não é um problema dos tempos, mas do homem. Desde que existe homem, desde que existe recurso público, alguém já passou a pensar em como poderia apropriar-se, como poderia desviar aquele recurso. Essa é a realidade, e é também a realidade nacional. Existe muito desvio, existe muita malversação de recursos públicos.

Agora, atenção: há alguns anos, ao menos na administração pública federal, a maior crítica feita ao TCU era de omissão. “O TCU é omissor. O TCU não comparece”. Hoje, quando se fala com gestores municipais, a crítica que fazem ao TCU é que ele não dá espaço, está sufocando o gestor público, não permite mais discricionariedade. Já é um outro nível de crítica, em outra esfera. Em alguns aspectos, em alguns casos, é procedente essa crítica feita ao TCU.

No âmbito dos municípios, eis o maior desafio de quem atua no controle da administração pública: como fazer para controlar mais de cinco mil municípios Brasil afora? Como fazer, por exemplo,

para controlar processos ou determinados programas de governo que envolvem execução descentralizada, esses repasses dentro dos programas sociais do governo Lula? Como fazer para controlar isso? No âmbito da Administração Pública Federal não há estrutura, não é possível ao TCU ou à Controladoria Geral da União indicar um servidor para cada município para acompanhar cada um dos diversos programas. Provavelmente, seria gastar mais dinheiro com a fiscalização, com o controle, do que com o próprio programa. Ou seja, existe um desafio lançado.

Temos certeza de que a possibilidade, a perspectiva de o Brasil avançar necessariamente deve passar por alguma solução que envolva o município, que envolva a participação dos gestores municipais. Isso é ponto pacífico.

Mas como fazer para levar esse conhecimento aos municípios? Como fazer para levar ao município a necessidade de conhecer a Lei nº 8.666, de conhecer os avanços que envolvem o pregão?

O pregão tem resultado na redução, em média, de 25% nos preços. Ou seja, quando se faz um convite, uma tomada de preços, uma concorrência, e paralelamente um outro órgão realiza um pregão para contratar o mesmo objeto, quando se comparam os preços, o que se percebe é uma redução de 25%.

É uma boa idéia, tão boa que, dentro desse programa que o governo divulgou e está divulgando, uma das medidas do PAC, do governo federal, é alterar a Lei nº 8.666 para permitir que todas as modalidades de licitação, inclusive a concorrência, se utilizem de algumas características e figuras típicas do pregão, como a inversão de fases e

a possibilidade de serem apresentados lances verbais paralelamente à apresentação de propostas. Portanto, nem tudo o que a administração pública federal faz em relação à administração pública municipal é maldade, é feito por mal.

Muitos gestores poderiam afirmar que sequer conhecem a Lei nº 8.666 e já vem a Lei do Pregão, já vem um decreto exigindo que se faça pregão, que se faça pregão eletrônico; já vêm novas alterações na Lei nº 8.666. A intenção é melhorar o sistema, é desburocratizar, na certeza de que a Lei nº 8.666 possui, sim, grandes inovações e aspectos importantes, como a necessidade de um projeto básico bem feito e a necessidade de motivar determinadas soluções. São inúmeras as possibilidades de contratação sem licitação.

No caso do exemplo do Itamaraty, mencionado acima, era perfeitamente cabível uma contratação emergencial. O Itamaraty justificaria dentro de um processo, dizendo que recebeu o aviso e não dava tempo de fazer sequer um convite, porque o chefe de Estado chegaria em uma semana, que era o tempo que se levava para encaminhar as cartas-convite e aguardar que os convidados apresentassem suas propostas. Nesse tempo, ele teria que estar com o objeto do contrato pronto para ser executado, deveria ter condições de fazer isso. O que poderia ser feito? Dentro do processo, nos termos da Lei de Licitações, justificar a não-realização de licitação, que ele poderia ter feito, por meio de um contrato emergencial.

É possível o contrato emergencial? Sim. Mas cuidado para não cair na tentação de que tudo é emergência. Conhecendo a situação da administração pública brasileira, tudo é emergência. Muitas vezes o gestor público não adota providências que poderia adotar aguardan-

do que surja a situação emergencial para que, diante dela, se legitime a contratação direta. Aí, ele vai onde quer e normalmente vai a um amigo; ninguém vai a inimigo.

A administração pública federal tem desenvolvido novos mecanismos. É perceptível. Em treze anos — período em que atuo no Ministério Público junto ao TCU — vimos o sistema de controle sair de uma situação de passividade, de omissão, e hoje ser acusado de excessos, no sentido de que sufoca o gestor público. A tendência é de crescimento do sistema de fiscalização.

O ministro do TCU Adylson Motta, aposentado recentemente, dizia que o TCU não está aqui para punir ninguém; ele quer ser parceiro de quem está bem intencionado, de quem tem boas intenções no processo.

Na dúvida, é melhor buscar os órgãos de fiscalização. Normalmente, onde existe recurso para ser repassado existe alguém com alguma disponibilidade de tempo, com boa vontade para dar uma orientação, para que os gestores não caiam na vala comum daqueles que, por meio ou em razão de processos mal instruídos, depois de deixarem suas gestões, tenham de passar cinco, seis ou dez anos de suas vidas contratando advogados, tendo de viajar a Brasília, não para pedir novas verbas, mas para tentar justificar os processos que ficaram na CGU, no TCU ou para se defender dos processos propostos pelo Ministério Público.

Temos, sim, dificuldade muito grande em separar quem faz malfeito de quem não faz. Normalmente, trabalhamos com processos, com papel. A verdade é essa. O que chega a Brasília é o papel. O papel aceita

muitas coisas, inclusive fraude. Mas todos devem ter capacidade ao menos de apresentar processos adequados. Existe uma luta para trazer para o sistema de fiscalização o controle social, que é muito deficitário. Normalmente, quando se fala, no Brasil, em controle social se fala em imprensa, com todo o viés político, com toda a capacidade de, por meio de uma matéria de jornal, acusar e condenar. Contra isso não cabe mais recurso algum.

Há muitos desafios, mas com boas intenções acredito ser possível avançar. Não será em quatro anos que todos os problemas dos municípios serão resolvidos. Oxalá isso fosse possível. Não é. Em matéria de repasse de recursos públicos federais, no entanto, é perceptível um grande avanço. O desafio é ter, nos municípios, estruturas capazes de montar, conduzir e prestar conta desses processos. Esse é o grande desafio.

8. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, PENAS E CIVIS NO ÂMBITO DA LRF

Rubim Lemos

Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Na discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal, é imprescindível que todos conheçam as implicações e abrangências das sanções administrativas e penais aplicadas no âmbito dessa lei.

De início, é importante situar o papel do Ministério Público. Por que o Ministério Público tem de fiscalizar também o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que tem tantas outras atribuições?

298 A Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e também todos os interesses sociais individuais indisponíveis. Entre eles, tanto na defesa da ordem jurídica, da legalidade, quanto em outros interesses, cito o de zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário e às finanças públicas.

Exatamente quanto a isso, coube ao Ministério Público a atribuição específica de fiscalizar as normas que se referem ao cumprimento da ordem tributária e das finanças públicas no Brasil. Portanto, não só a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve o Ministério Público fazer valer as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal que hoje se encontram na Lei Complementar nº 101, de

2000, em todas as esferas político-administrativas – não só no município, não só no estado, mas também na União –, e temos tentado caminhar nesse sentido.

Antes de mais nada, é preciso conceituar objetivamente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela tem como fim específico proibir entes da Federação de gastarem mais do que arrecadam, estabelecendo limites e condições e dando transparência à gestão pública.

É interessante lembrar o sentido da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela não veio para ir contra os administradores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para ser aliada na gestão transparente e democrática da coisa pública. Hoje, a coisa pública tem de ter transparência; é preciso demonstrar à sociedade para onde vai, qual o limite e o que tem de ser feito com o dinheiro público. Por isso, ela é tão importante – e devemos enxergá-la como aliada da gestão pública transparente e democrática.

De acordo com Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini, são quatro os eixos de apoio da Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro deles seria o planejamento. É aprimorado pela criação de novas informações, metas – as metas fiscais –, limites, condições, renúncia e geração de despesas, inclusive com pessoal e seguridade, para assunção de dívidas, realização de operações de crédito e concessão de garantias. Estabelece-se, assim, o planejamento não só da receita, da arrecadação, mas também dos gastos. Gastar o quê? O que se arrecadou, não mais do que isso, dentro dos limites impostos para cada rubrica de geração de despesa, para contratações de operações de crédito, etc., que mantêm o equilíbrio das contas.

A gestão pública, desde o início da cobrança da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi aprimorada em todos os municípios, em todos os estados e na União. E ela tem sido, sim, melhorada a cada dia. Se fizermos um comparativo com a gestão pública praticada antes do ano 2000, veremos claramente que a Lei de Responsabilidade Fiscal é paradigma fundamental para uma gestão transparente.

Portanto, volto a ratificar: a Lei de Responsabilidade Fiscal é aliada da gestão pública transparente e democrática.

Outro paradigma da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência, concretizada com a ampla divulgação de relatórios de acompanhamento de gestão fiscal das receitas e despesas. São eles: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

É óbvio que tudo o que a administração pública deve fazer gera ônus, mas temos de verificar se esse ônus – por exemplo, o da publicidade de seus atos de gestão e das metas, para que a sociedade saiba o que se está fazendo na administração, e os anexos de risco, para que se saiba o que se está planejando – é ou não fundamental para a transparência e a gestão pública democrática.

Hoje já não se pode pensar que a administração pública fica simplesmente ao arbítrio daquele que a está administrando. O administrador público que preza pela coisa pública tem como sua aliada a Lei de Responsabilidade Fiscal e deve, sim, ter o ônus de dar transparência à sua gestão, e ela se faz por meio desse instrumento.

Outro paradigma: o controle. Ele é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de contas.

Hoje, o Tribunal de Contas deve ser um parceiro, se não é ainda. Ele deve ser procurado. Existem instrumentos no Tribunal de Contas, como as consultas, que podem ser utilizados antes de se praticar ato que possa ensejar alguma ilicitude, seja civil, seja administrativa, seja penal.

Então, controle nada mais é do que um auxílio que a Lei de Responsabilidade Fiscal presta à gestão pública. O controle não visa apenas e tão-somente punir, mas verificar, alertar, informar que os atos de gestão pública têm limites, que devem ser cumpridos de acordo com a lei.

Outro paradigma é a responsabilização. Vou ater-me mais sobre esse assunto, importante na discussão das sanções.

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão da contratação.

A responsabilização a que me refiro é a descrita na Lei Complementar nº 101, art. 73, que impõe as chamadas sanções administrativas institucionais, que só não poderão se dar, em relação às transferências voluntárias, nos setores de educação, saúde e saneamento básico, conforme a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já excetuou.

Deve-se destacar, então, a existência de sanções administrativas, políticas e penais.

As sanções administrativas institucionais aparecem quando o governo federal interrompe a transferência voluntária e a sua contra-

tação, quando impede a contratação de crédito ou impossibilita a obtenção de garantias da União.

O acompanhamento da contratação de operações do exterior é feito pelo Ministério da Fazenda, de acordo com a Resolução nº 43, do Senado Federal – alteração legislativa deu ao Ministério da Fazenda, no âmbito do governo federal, competência para fazer essa fiscalização.

O art. 73 da Lei Complementar nº 101 estabelece que as infrações serão punidas de acordo com o Código Penal, a Lei nº 1.079, que trata de crimes de responsabilidade, e a Lei nº 8.429, Lei de Improbidade Administrativa, e também o Decreto-Lei nº 201, que responsabiliza prefeitos e vereadores.

Fixadas as sanções administrativas institucionais, penais e civis, restava instituir uma normalização a respeito das sanções, o que se deu, em parte, por intermédio da Lei nº 10.028, no final de outubro de 2000. Ela fez alterações em outros estatutos que impingem sanções, não só penais, mas também administrativas e políticas: alterou o Código Penal, no art. 339, que tratava da denúncia caluniosa; prescreveu novo capítulo no título que trata dos crimes contra a administração pública. Ou seja, inseriu, no Código Penal, outro capítulo, sob o título Crimes contra as Finanças Públicas, no qual estabelece diversas sanções penais, como reclusão de quatro a doze anos. Alterou também a Lei nº 1.079, acrescentando oito novas condutas ao rol dos ilícitos político-administrativos previstos no art. 10, conforme o art. 3º da Lei nº 10.028. Além disso, estendeu a responsabilização pelas condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079 a outras pessoas de direito público, conforme descrito nos arts. 39-A, 40-A da Lei nº 1.079, hoje com a nova redação dada pela Lei nº

10.028; instituiu o rito das ações penais ajuizadas contra as pessoas que podem ser responsabilizadas pela prática das condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079, conforme art. 41-A da Lei nº 10.028, e permitiu a qualquer cidadão o oferecimento da denúncia pela prática de condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079, de acordo com a Lei nº 10.028.

Em relação ao oferecimento de denúncia, é preciso destacar que não se trata de denúncia penal, uma denúncia para efeito de ação penal pública mas, sim, a respeito de ilícitos praticados por gestores públicos em relação às condutas previstas nessas leis. Isso é feito perante o Poder Legislativo, que faz o controle externo em primeira mão, e também os tribunais de contas, que poderão tomar as providências cabíveis, inclusive informar o Ministério Público sobre as condutas.

Incluiu também no Decreto-Lei nº 201, a Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, as mesmas condutas acrescentadas à Lei nº 1.079, art. 4º, que se referem à responsabilização pelas práticas previstas na Lei nº 10.028.

É importante salientar que apenas os arts. 1º e 2º da Lei nº 10.028 impõem sanções penais ao sujeito, sendo que as demais são de natureza administrativa e política. Daí a impropriedade de a Lei nº 10.028 ser chamada de Lei de Crimes Fiscais. Ela traz, no seu conteúdo, não só a alteração do Código Penal no que se refere às sanções penais, mas também a alteração da Lei nº 1.079, que trata de termos de responsabilidade – portanto, sanções políticas, como o *impeachment* – e de natureza administrativa, a administrativa institucional e a própria administrativa, por conta dos entes que devem dar garantias aos entes políticos para a contratação de empréstimos e transferências voluntárias e tam-

bém sob a ótica dos tribunais de contas, que cobram responsabilidade administrativa dos seus gestores.

Hoje, o Ministério Público atua no sentido de dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo-se presente.

No que tange às receitas, no Distrito Federal temos a Promotoria de Defesa da Ordem Tributária, que tem a incumbência de fiscalizar as receitas. No que se refere a despesas e créditos, as Promotorias do Patrimônio Público fazem a fiscalização da legalidade dos seus atos, contratos, licitações e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta dividida com os promotores da defesa da ordem tributária.

Todos os entes da sociedade estão incumbidos de fiscalizar os cumprimentos das normas: o cidadão, os órgãos de controle, o Tribunal de Contas, os órgãos de fiscalização da lei, o Ministério Público e o Judiciário.

304

O cidadão é fundamental nesse processo todo, inclusive para aprimoramento do controle, da fiscalização das normas, uma vez que ele acaba confiando mais nos organismos que tentam cuidar da coisa pública, que pertence ao cidadão, pertence à sociedade. Daí advém a incumbência dos demais órgãos.

A título de exemplo, listo algumas condutas que impingem não só sanções penais, como civis e políticas. São elas:

- Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Sanção: nu-

lidade do ato; reclusão de um a quatro anos – ou seja, sanção administrativa e penal.

- Não cumprir limite de despesa total com pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999. Sanção: proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias; cassação do mandato – ou seja, política, administrativa e institucional.
- Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite no prazo previsto em lei. Sanção: detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos; proibição de realizar operação de crédito enquanto perdurar o excesso; obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho.
- Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sanção: multa de 30% dos vencimentos anuais, de acordo com a Lei nº 10.028.

No que diz respeito à relação entre Ministério Público e municípios, não creio que haja insatisfação. Discordo dos que fazem essa afirmação. Na relação entre dois entes públicos que tenham que cumprir as leis, temos de observar o sentido de cada um e suas atribuições. Não podemos enxergar o cumprimento das leis, que deve ser feito pelo Ministério Público, como mau relacionamento ou coisa do gênero.

Devemos, sim, na condição de gestores públicos, de homens preocupados com a gestão da coisa pública com transparência e de forma democrática, demonstrar àquele que está no seu município tentando fiscalizar e cumprir a lei que a gestão tem sido feita da maneira mais transparente possível, procurando uma aproximação com os órgãos de controle e, inclusive, com aquele que vai fiscalizar a lei.

É preciso haver bom senso na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Havendo uma lei, ou ela é aplicada ou não é aplicada. O juiz pode usar de bom senso no momento de aplicar a sanção penal, assim como o Tribunal de Contas. Mas a lei ou é aplicada ou não é. O Ministério Público não tem a opção de fazer valer a lei ou não; seu dever é fazer valer a lei. E não é ele que faz a lei, mas as Casas Legislativas.

306 Com relação aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), eles são instrumentos de composição. Nada melhor que um TAC para mostrar que o Ministério Público tem bom senso. Se não existisse o TAC, ele teria, obrigatoriamente, de propor ação civil pública ou fazer uma denúncia ao Poder Judiciário, e o juiz ou a respectiva instância judiciária é que iria dizer quem tem razão. Mas a atribuição do Ministério Público de propor ao Poder Judiciário o cumprimento das leis não pode ser objeto de pactuação. Logo, que ele use os instrumentos que a própria lei oferece, como os TACs, que, no meu modo de ver, são do maior bom senso possível na solução das divergências que existem e existirão.

O importante é não termos de chegar até esse instante. Devemos, sim, por conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites da aplicação de receitas e despesas, aprimorar o controle interno, para que possamos ter a noção exata do que estamos sugerindo e de para onde

estamos indo no que se refere à gestão pública, e não chegarmos a esse ponto. Mas nada impede que, na qualidade de gestores preocupados com a coisa pública, tenhamos a integração necessária com os órgãos de controle, até para nos prevenir contra determinadas ações, que podem pegar um ou outro gestor público de supetão.

9. A TEORIA E A PRÁTICA NA APLICAÇÃO DA LRF: O CASO DE ITAMBÉ

Moacir Andrade

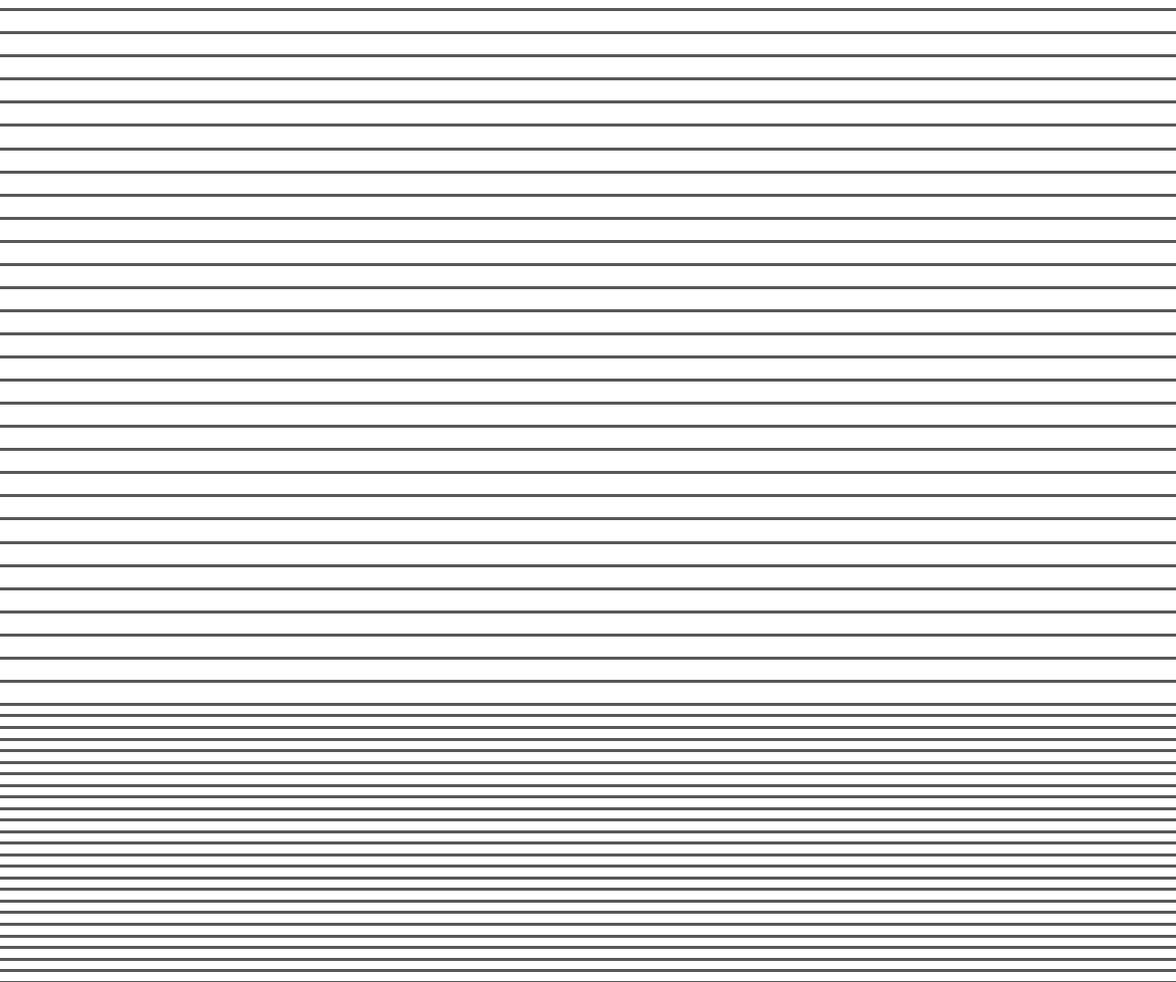
Prefeito de Itambé, BA

O município de Itambé, do semi-árido da Bahia, do qual sou prefeito, tem como principal fonte de arrecadação o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a mesma de mais de 50% dos municípios brasileiros.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – segundo o pensamento do Ministério Público — é a melhor forma de cobrar responsabilidade. É um ponto que deve ser respeitado. Mas e quanto aos prefeitos? Quando são acionados, têm de assinar o TAC. É o que ocorre no caso do lixo, por exemplo, que é um problema na maioria dos municípios do Nordeste – aliás, o lixo é um problema nacional. Onde não existe aterro sanitário, há de se usar os lixões.

E a Portaria nº 301? Como os prefeitos podem atuar, se não dispõem de recursos para se desenvolver?

Os prefeitos têm a responsabilidade de manter a saúde pública por meio de equipes de saúde. Itambé recebe R\$ 5.740,00 para manter as equipes do Programa Saúde da Família. São quatro equipes, e mantê-las não custa menos de R\$ 20 mil.





Conclusão

CONCLUSÃO

As atividades desenvolvidas ao longo deste estudo reforçaram a nossa percepção, adquirida no contato diário com a população e as lideranças políticas locais, de que os desafios da gestão pública são substanciais, notadamente no âmbito municipal. De um lado, as demandas sociais são gigantescas e sempre crescentes, próprias de um país com significativas desigualdades sociais. De outro lado, a legislação que rege a realização de gastos públicos é intrincada e extremamente complexa, requerendo uma capacidade técnica nem sempre disponível nos pequenos municípios.

Múltiplos atores institucionais interagem no processo, que envolve não apenas gastar, mas também controlar o gasto público, destacando-se os próprios gestores municipais, os tribunais de contas e o Ministério Público.

A natural e até necessária tensão entre esses órgãos não pode, contudo, inviabilizar o bom funcionamento da máquina pública. Se a *res publica* exige providências adicionais não necessárias para a realização de gastos privados, estas não podem ser de tal ordem que inviabilizem a realização das despesas públicas tempestivamente.

Na pesquisa realizada com os gestores municipais por ocasião da Marcha dos Prefeitos a Brasília, em abril de 2007, em conjunto com a Confederação Nacional de Municípios, os prefeitos que a responderam afirmaram que as relações entre as instituições são razoáveis, mas que desejariam uma atuação mais orientadora e menos repressiva por parte das instituições de controle.

Embora não se desconheça que os instrumentos punitivos devam ser aplicados com todo rigor quando necessário, entendemos que devem ser o último recurso, após ações de orientação e treinamento.

Ficou evidente ao longo deste estudo que há espaços para melhorar o relacionamento das instituições envolvidas nos processos que envolvem o gasto público, de modo a que as instituições de controle passem a levar em conta com mais intensidade as dificuldades e desafios dos gestores municipais e estes possam aperfeiçoar e priorizar a melhoria de sua burocracia, de modo a prestarem contas com maior eficácia.

Sobre as melhorias necessárias na legislação, constatou-se que um dos principais problemas foi esta não ter levado devidamente em conta as diferenças entre estados e, principalmente, entre municípios. Grandes cidades, com elevado contingente populacional, com problemas complexos e burocracia preparada, têm recebido tratamento praticamente idêntico ao recebido por municípios pequenos e médios. Esse é um problema típico de leis nacionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos.

Isso se observa, por exemplo, na exigência de sofisticados relatórios de riscos e metas fiscais e de audiências públicas periódicas, nos limites de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, assim como na exigência das mesmas modalidades de licitação, com idênticos limites de enquadramento em cada modalidade.

Ao exigir que pequenos municípios apresentem demonstrativos complexos, o que se fez, em muitos casos, foi gerar uma indústria de relatórios padronizados, que pouco refletem a realidade do município retratado.

Na limitação fixa de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, o que se observou ao longo dos anos foi o incentivo à elevação dessa proporção nos municípios que estavam longe dos 60%, o que a literatura tem chamado de efeito-farol.

Outro problema a ser resolvido são as interpretações distintas que cada unidade da Federação tem dado. Falta um órgão que uniformize as interpretações de cada tribunal de contas, a exemplo do que ocorre no Poder Judiciário, com o Superior Tribunal de Justiça.

A implementação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuiria para sanar esse problema, uma vez que a Constituição não prevê um tribunal de contas nacional, com a função de uniformizar os entendimentos distintos.

Também relevante é o aperfeiçoamento dos mecanismos de compensação de despesas de duração continuada e de concessão de incentivos fiscais, uma vez que as regras previstas têm sido ora desrespeitadas, ora interpretadas de forma extremamente frouxas.

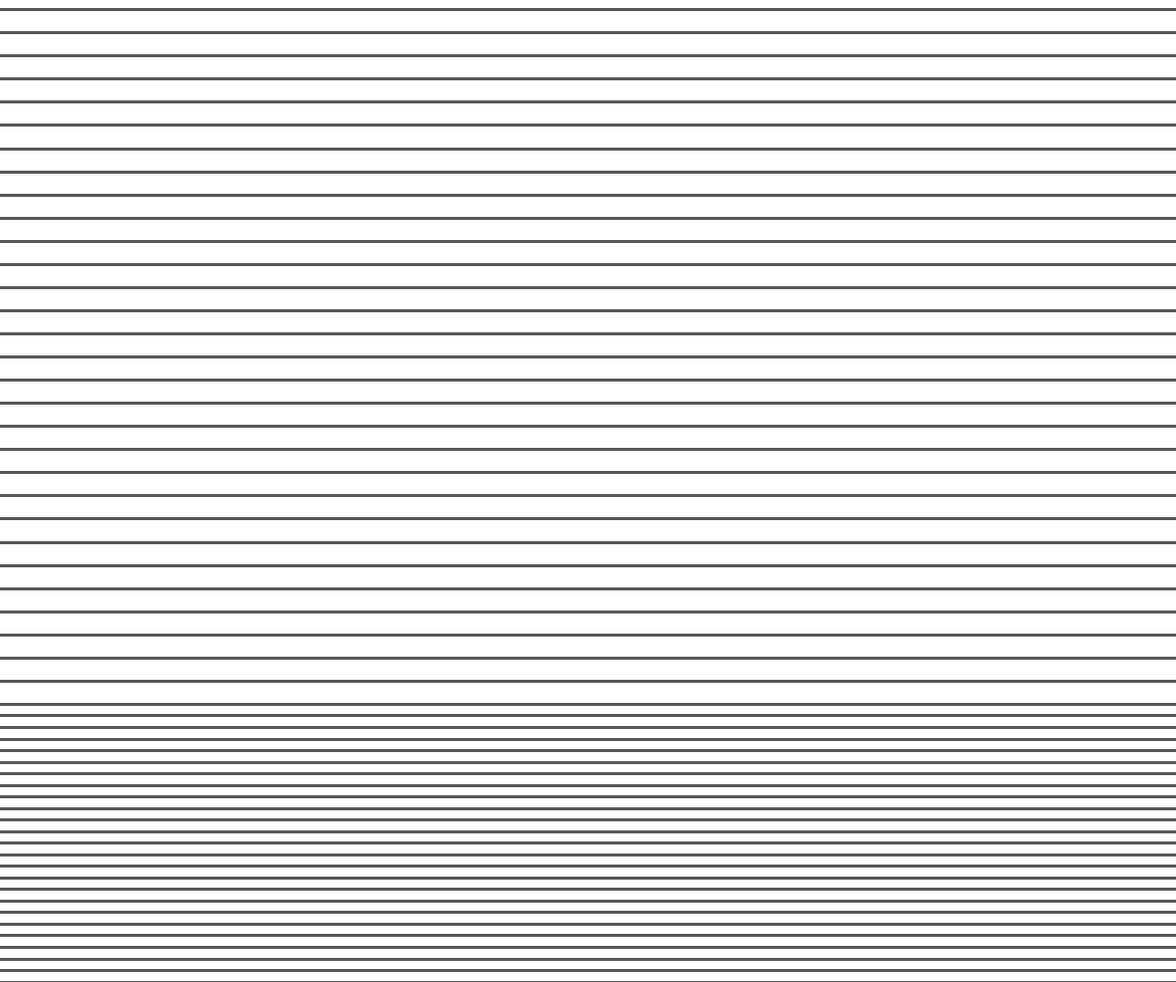
Uma providência que este Conselho de Altos Estudos recomenda é a criação de uma comissão especial a fim de examinar as inúmeras propostas de modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Licitações e Contratos em tramitação na Câmara dos Deputados. São matérias sob as quais cabe exame de mérito da Comissão de Fiscalização e Controle, da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, da Comissão de Finanças e Tributação, da Comissão de Trabalho e Serviço Público, dentre outras.

Certamente os estudos e diagnósticos realizados ao longo deste trabalho do Conselho servirão de subsídios valiosos para a referida comissão especial.

Deputado JOSÉ LINHARES
Relator



Proposições Legislativas



PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº411, DE 2008

(Dos Srs. Membros do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica José Linhares, Inocêncio Oliveira, Ariosto Holanda, Félix Mendonça, Fernando Ferro, Jaime Martins, Mauro Benevides, Paulo Henrique Lustosa, Paulo Teixeira, Professora Raquel Teixeira e Severiano Alves)

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para redefinir critérios relativos aos limites de despesas com pessoal e de endividamento dos entes da Federação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei trata da redefinição dos critérios aplicáveis aos limites das despesas com pessoal e de endividamento dos entes da Federação.

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 20.....

.....

§ 7º No primeiro ano dos mandatos do Poder Executivo, e com vistas à elaboração dos respectivos projetos de plano plurianual, o Conselho de Gestão Fiscal, mencionado no art. 67 desta Lei, reavaliará a distribuição dos limites a que se refere este artigo

e, se for o caso, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar.

.....

Art. 30.

.....

§ 8º Os limites fixados no *caput* deste artigo poderão ser excedidos em até 10% (dez por cento) quando, a juízo do Conselho de Gestão Fiscal, a taxa de retorno social de novos projetos a serem financiados for superior à taxa de juros de longo prazo – TJLP”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir do exercício financeiro subsequente.

319

JUSTIFICAÇÃO

Por mais benefícios que a Lei de Responsabilidade Social tenha trazido às finanças públicas brasileiras, é forçoso reconhecer que uma de suas limitações reside no fato de ter estabelecido normas uniformes em todo o território nacional, não atendendo, muitas vezes, às condições diferenciadas e às situações peculiares a cada ente da Federação e, mesmo no âmbito dos Estados e Municípios, às suas características econômico-financeiras, políticas, administrativas, sociais e físicas.

Especialmente na fixação de limites, tetos e percentuais em geral, a entrada em vigor da LRF se deu em circunstâncias muito diversas para cada Município e para cada Estado. Tanto isto é verdade que parâmetros perfeitamente administráveis para muitos deles se revelaram absolutamente incompatíveis para muitos outros. Algumas dessas circunstâncias continuam presentes, levando à existência ora de muita folga, ora de muito aperto.

É por essas razões que estamos apresentando, agora, este Projeto, que visa corrigir justamente duas destas situações: a da repartição dos limites das despesas de pessoal e a dos limites de endividamento.

No caso das despesas de pessoal, o critério então utilizado, contemplando a média dos três anos anteriores, abrangeu um período muito curto e recente, quem sabe de transição administrativa. Mas, além disso, é forçoso admitir que o próprio papel atribuído a cada instituição vai variando ao longo do tempo, o que pode provocar enormes mudanças em seu modo de funcionamento. Ignorar tais distorções cria ambiente propício à reinterpretação da matéria e ao recurso a subterfúgios.

Já no caso do endividamento, a existência de limites excessivamente rígidos e imutáveis pode levar a um verdadeiro engessamento dos padrões de financiamento, comprometendo, muitas vezes, a própria capacidade de geração de serviços mais compatível com as demandas de uma coletividade e com as suas próprias possibilidades de autogestão.

Em ambos os casos, propomos que haja manifestação do Conselho de Gestão Fiscal: no primeiro, ordinariamente, a cada novo manda-

to e novo PPA; no segundo, na medida das demandas dos diversos entes. Neste sentido, aliás, faz-se mais do que necessário que o referido Conselho seja instalado e entre em funcionamento efetivo, como um grande órgão coordenador da gestão orçamentária e financeira dos diversos entes da Federação, papel que até hoje não exerceu pela omissão e uma certa acomodação das autoridades responsáveis, e cujas funções vêm sendo restritamente – e até certo ponto arbitrariamente – executadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Estas são as razões pelas quais esperamos o apoio determinado dos ilustres Pares, que, em muitos casos, devem ter vivenciado, no âmbito de suas respectivas unidades, as dificuldades resultantes da aplicação irrestrita e incondicional de alguns dispositivos inflexíveis e draconianos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2008.

Deputado José Linhares (PP-CE)
Deputado Inocêncio Oliveira (PR-PE)
Deputado Ariosto Holanda (PSB-CE)
Deputado Félix Mendonça (DEM-BA)
Deputado Fernando Ferro (PT-PE)
Deputado Jaime Martins (PR-MG)
Deputado Mauro Benevides (PMDB-CE)
Deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE)
Deputado Paulo Teixeira (PT-SP)
Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO)
Deputado Severiano Alves (PDT-BA)

PROJETO DE LEI Nº4097, DE 2008

(Dos Srs. Membros do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica José Linhares, Inocêncio Oliveira, Ariosto Holanda, Félix Mendonça, Fernando Ferro, Jaime Martins, Mauro Benevides, Paulo Henrique Lustosa, Paulo Teixeira, Professora Raquel Teixeira e Severiano Alves)

Dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei trata das competências, da composição e da forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal – CGF, de âmbito nacional, instituído pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Art. 2º Compete ao Conselho de Gestão Fiscal:

I – harmonizar e coordenar os critérios e procedimentos relativos à gestão fiscal entre todos os entes da Federação;

II – disseminar práticas visando ao aumento da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do gasto público, à melhoria da arrecadação, ao

-
- controle do endividamento e à transparência da gestão fiscal;
- III – editar normas gerais para a consolidação das contas públicas e a padronização das prestações e tomadas de contas e dos relatórios e demonstrativos contábeis;
- IV – estabelecer normas e padrões diferenciados e simplificados para os pequenos Municípios, bem como os mais adequados ao efetivo controle social;
- V – elaborar e divulgar diagnósticos, estudos e análises;
- VI – estimular a compatibilização entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social;
- VII – elaborar o seu regimento interno.

Art. 3º O Conselho de Gestão Fiscal – CGF será integrado pelos seguintes membros e respectivos suplentes:

- I – quatro representantes do Poder Executivo federal, de acordo com as respectivas áreas de atuação do CGF;
- II - representante do Tribunal de Contas da União;
- III – representante do Senado Federal;
- IV – representante da Câmara dos Deputados;

- V – representante do Conselho Nacional de Justiça;
- VI – representante do Ministério Público da União;
- VII – dois representantes dos Secretários Estaduais de Fazenda, escolhidos pelo CONFAZ;
- VIII – dois Secretários Municipais de Fazenda, escolhidos pelo organismo nacional de sua representação;
- IX – representante do Conselho Federal de Economia;
- X – representante do Conselho Federal de Contabilidade;
- XI – dois representantes da comunidade acadêmica e profissional, recrutados entre professores, pesquisadores ou estudiosos das áreas de Economia, Contabilidade e Finanças Públicas, indicados por instituições de ensino e pesquisa, e por organizações profissionais.

§ 1º Os membros suplentes serão os substitutos legais ou pessoas previamente indicadas.

§ 2º Os membros do CGF terão mandatos de dois anos, permitida uma única recondução, exceto na hipótese de titulares de cargos ou funções.

§ 3º O CGF é presidido por um dos representantes do Poder Executivo federal, dentre os quais será indicado seu substituto.

Art. 4º O Conselho reunir-se-á em Brasília, ordinariamente a cada trimestre e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou pelo menos um terço dos seus membros, com antecedência mínima de sete dias e pauta preestabelecida.

Art. 5º As deliberações do Conselho, sob a forma de resoluções, serão tomadas por maioria de dois terços de seus membros e encaminhadas para adoção pelos responsáveis nas diversas áreas de competência legal e técnica abrangidas pela atuação do CGF.

Parágrafo único. Decisões adotadas por maioria dos membros do CGF, mas inferior ao *quórum* estabelecido no *caput*, constituirão recomendações, que serão adotadas facultativamente.

Art. 6º O CGF poderá constituir comissões para tratar de temas específicos, com qualquer número de seus membros.

Parágrafo único. Poderão ser convidados ou convocados personalidades ou servidores, para tratar de temas específicos, seja participando de reuniões ou de grupos de trabalho, ou mesmo como expositores.

Art. 7º Para o custeio das atividades do CGF haverá dotação orçamentária própria, que poderá correr à conta do

orçamento do Ministério ou Órgão a que pertencer o representante do Poder Executivo federal mencionado no § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. A participação dos membros será considerada função relevante e não terá remuneração.

Art. 8º O Conselho será instalado em até noventa dias contados da vigência desta Lei.

Parágrafo único. Os membros do Conselho aprovarão, em sua primeira reunião ordinária, o regulamento próprio, que disporá sobre as condições de seu funcionamento.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Conselho de Gestão Fiscal – CGF, instituído pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, até hoje não foi implementado, pois depende de lei, que “disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho”.

Alguns projetos nesse sentido já tramitaram na Casa, mas, por diversas razões, não têm prosperado. Um dos aspectos freqüentemente questionados vem sendo o de possíveis inconstitucionalidades nas iniciativas parlamentares que disponham sobre organização e fun-

cionamento da administração federal, e, mais especificamente, sobre a atribuição de órgãos da estrutura do Poder Executivo.

Todos estes cuidados foram observados na elaboração da presente proposta, que não invade a competência privativa do Presidente da República, não cria órgão, nem define competências que não sejam as derivadas da própria LRF, além de respeitar a composição preestabelecida naquela Lei.

Na realidade, não é possível prescindir do funcionamento efetivo, permanente do referido Conselho, pela importância e abrangência de suas funções, pela necessidade de harmonização de normas e procedimentos atinentes à Administração Orçamentária e Financeira, e, particularmente, à própria Contabilidade Pública, que, de uma vez por todas, precisa compatibilizar conceitos e práticas nas diversas esferas e Poderes da Administração, e, mais recentemente, convergir para os padrões adotados no resto do mundo.

Esse enfoque é essencial com vistas a converter o sistema de Contabilidade Pública em referência para as informações e para a comunicação entre o Setor Público e a sociedade de um modo geral. A participação dos cidadãos nos processos que envolvem a captação e a alocação de recursos está estritamente associada à possibilidade de a linguagem das contas públicas disponibilizar dados e informações que possam ser compreendidos, analisados, discutidos e avaliados.

Os sistemas hoje adotados são de pouca utilidade prática, servindo, muito mais, para o cumprimento de exigências formais; são sistemas “fechados”, produzidos internamente para os próprios usuários, que

não são os cidadãos, os contribuintes, nem mesmo os gestores dos órgãos e entidades estatais.

Destaque-se, ainda, que, por meio da Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008, o Ministro da Fazenda determinou à Secretaria do Tesouro Nacional o desenvolvimento de um conjunto de ações, no sentido de promover a convergência de nossas normas em utilização às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela *International Federation of Accountants* – IFAC e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC. Entre outras preocupações, figura a de assegurar que os Princípios Fundamentais de Contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.

O presente projeto nasceu de uma avaliação de política pública realizada no âmbito do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados. Durante tal avaliação, consultores legislativos analisaram problemas associados à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e debateram com especialistas e consultaram prefeitos de vários municípios.

Como se poderá constatar pelo teor do projeto de lei, todas as providências estariam sendo adotadas a fim de garantir uma equitativa participação no Conselho de Gestão Fiscal e uma qualificada contribuição por parte da comunidade acadêmica e profissional, além de agilidade e leveza no seu funcionamento, conferindo aos seus próprios membros a prerrogativa de disporem sobre as condições mais adequadas para a efetividade no atingimento de seus objetivos.

Por estas razões, esperamos contar com o pleno apoio dos ilustres Pares na aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2008.

Deputado José Linhares (PP-CE)
Deputado Inocêncio Oliveira (PR-PE)
Deputado Ariosto Holanda (PSB-CE)
Deputado Félix Mendonça (DEM-BA)
Deputado Fernando Ferro (PT-PE)
Deputado Jaime Martins (PR-MG)
Deputado Mauro Benevides (PMDB-CE)
Deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE)
Deputado Paulo Teixeira (PT-SP)
Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO)
Deputado Severiano Alves (PDT-BA)

Esta edição foi diagramada em setembro de 2008 na Coordenação Edições Câmara dos Deputados e impressa na Gráfica da Câmara dos Deputados, Departamento de Apoio Parlamentar, Coordenação de Serviços Gráficos. No miolo, utilizou-se a fonte Minion Pro, tamanho 11, entrelinhamento 17, sobre papel offset 90 g/m². Na capa, utilizaram-se as fontes Stone Sans SC ITC TT, Lucida Console e ITC Stone Sans Std sobre papel offset 240 g/m².

ISBN 978-85-736-5533-6



9 788573 655333