



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

CONSELHO DE ALTOS ESTUDOS E AVALIAÇÃO TECNOLÓGICA		
EVENTO: Seminário	Nº: 0011/07	DATA: 6/2/2007
INÍCIO: 9h56min	TÉRMINO: 12h22min	DURAÇÃO: 2h26min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 2h26min	PÁGINAS: 44	QUARTOS: 30

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
EMANUEL FERNANDES - Deputado Federal e ex-Prefeito de São José dos Campos, Estado de São Paulo. ROGÉRIO BOUERI MIRANDA - Coordenador de Finanças Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA. CIRO ROZA - Prefeito do Município de Brusque, Santa Catarina. EUGÊNIO GREGGIANIN - Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO: Seminário <i>Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios — A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos.</i>
--

OBSERVAÇÕES
Houve exibição de imagens.



O SR. APRESENTADOR (David Rayol) - Senhoras e senhores, dentro de poucos instantes daremos início à cerimônia de abertura do seminário *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*.

Solicitamos gentileza e compreensão aos portadores de aparelhos celulares para que os desliguem ou os configurem para o perfil “silencioso”. Recordamos ainda ser proibido fumar neste recinto.

Muito obrigado.

Autoridades presentes, senhoras e senhores, bom-dia. Passamos, neste momento, à cerimônia de abertura do seminário *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*, uma iniciativa do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados.

Convidamos para compor a Mesa de Honra as seguintes autoridades: o Exmo. Sr. Deputado Arlindo Chinaglia, Presidente da Câmara dos Deputados (*palmas*), o Exmo. Sr. Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados (*palmas*) e o Exmo. Sr. Deputado José Linhares, membro titular do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados. (*Palmas.*)

Este seminário está sendo transmitido ao vivo pela *TV Câmara*, em Brasília, em UHF, pelo canal 27; pelo canal 28 da Sky Net, pelo canal 14 da NET, pelo canal 235 da Direct TV e pelo canal 16 da TECSAT.

A proposta do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica é fazer uma ampla reflexão sobre a ótica municipal, ouvindo Prefeitos, Secretários Municipais, representantes de Tribunais de Contas e do Ministério Público, além de especialistas.

Este seminário tem por objetivo discutir o aperfeiçoamento da gestão pública dos municípios, procurando colher elementos para aprimorar a legislação pertinente.

Neste momento, fará uso da palavra o Exmo. Sr. Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Inocêncio Oliveira) - Bom-dia a todos.

Saúdo inicialmente o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arlindo Chinaglia, que, com sua eleição e os compromissos assumidos com a



instituição e com o País, fez com que todos nós, novatos e antigos que integramos o Poder Legislativo no Brasil, trabalhemos a fim de que ele retome sua verdadeira posição como pilar-base da democracia, como caixa de ressonância dos grandes problemas nacionais e como indutor do processo de desenvolvimento do País. Minhas homenagens, Presidente Arlindo Chinaglia, não só pela sua eleição, mas também pela esperança que ela representa para este e para os demais Poderes da República.

Saúdo também meu querido colega e amigo Deputado José Linhares. Os senhores sabem que ele é pároco e estudou por 12 anos no seminário da Alemanha com o Cardeal Ratzinger, hoje Papa Bento XVI. O Padre José Linhares é muito modesto, mas é uma pessoa de muita cultura e, no Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, tem uma atuação marcante. Foi dele a iniciativa de rediscutirmos, depois de um longo período de sua execução, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações.

Considero a Lei de Responsabilidade Fiscal o mais avançado instrumento de moralização da aplicação de recursos públicos para todos os agentes públicos deste País. Portanto, a Câmara considera isso, e temos a responsabilidade de, cada vez mais, defender essa lei, mas precisamos adaptá-la aos novos tempos. O mundo avança e temos de, com a experiência desse longo período, ver quais são os pontos fundamentais que estão acordes com a atual realidade brasileira, quer dos municípios, quer dos Estados, quer da Nação, e aqueles que poderiam ser flexibilizados para que pudéssemos chegar àquilo com que sonhamos.

Agora mesmo, Presidente Arlindo Chinaglia, vinha para cá com uma grande educadora do País, que foi Secretária-Executiva do Governo de Minas Gerais, atualmente no Estado de Pernambuco atuando como Secretária Adjunta de Educação, a Dra. Margarete, e conversávamos sobre educação. Ela dizia que, logo depois da Lei do FUNDEB, vão ensejar uma campanha para que a educação não faça parte do montante da Lei de Responsabilidade Fiscal. A justificativa é que, por exemplo, temos agora em Pernambuco uma carência de 8 mil professores da rede básica de ensino, e é fundamental contratar esses professores, porque muitos alunos terminam o segundo grau sem ter uma aula de Química, Matemática,



Biologia e assim por diante, mas se eles forem contratados, o Estado vai ultrapassar em muito os limites da Lei da Responsabilidade Fiscal. Então, fica esse impasse.

Acredito que se poderia liberar gastos com saúde, educação e segurança, já que são atividades básicas do Estado, mas diminuir esse percentual. Não sei até que ponto poderíamos flexibilizar sem ferir a essência da lei, que é a boa aplicação dos recursos públicos.

Sr. Presidente, V.Exa. é parte importante do Conselho de Altos Estudos. Nomeou-me Presidente dele. Tenho muita honra em trabalhar com V.Exa. Já tivemos alguns atritos, mas tanto V.Exa. como eu sempre defendemos nossas idéias. Somos homens abertos. Ninguém esconde nada, porque transparecemos o que somos, o que pensamos, e isso é bom para o homem público. Neste momento em que se exige dos homens públicos transparência, a nossa transparência hoje é um fato positivo em vez de ser negativo, porque não encobrimos o que temos. Por isso agradeço a V.Exa. a confiança em mim depositada, a mesma confiança que depus em V.Exa. de público. Trabalhei, lutei, porque considerava a vitória de V.Exa. fundamental para a instituição. Considero-a marcante, porque, mesmo se não fosse pela rotatividade de poder, seria pela pessoa de V.Exa., pela experiência adquirida nos 4 anos como Líder do Governo, posição na qual teve um excelente desempenho. Foi forte e duro quando deveria ser e flexível quando necessário.

Aos Deputados que me ouvem quero dizer que, todos os dias, às 16 horas, o Presidente estará no plenário para dar início à Ordem do Dia. Se não houver *quorum*, ele vai suspender a sessão. Por Nossa Senhora, às 16 horas vamos para lá, desde o primeiro dia, pois temos muita matéria para apreciar.

Sr. Presidente, passo a ler texto preparado pelo Conselho:

“O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados é um grande foro de discussões dos temas nacionais. Por aqui muitas questões candentes têm sido debatidas. Para citar algumas, mencionamos o *biodiesel*, a inclusão social, a dívida pública brasileira, a TV digital, o mercado de *software* no Brasil e a capacitação tecnológica da população.

No nosso processo de trabalho, procuramos ouvir os diferentes segmentos da sociedade, os especialistas, os membros dos Poderes. Cada um traz sua percepção, suas dificuldades, suas propostas.



Além de constituírem diagnóstico alentado, muitas reflexões resultam em projetos de lei e indicações ao Poder Executivo, buscando-se dar respostas concretas aos problemas identificados. É uma das formas de o Parlamento, representante por excelência do povo, dar ressonância aos anseios da população e assumir seu papel essencial como farol do desenvolvimento nacional.

Hoje o tema é *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*. Temos certeza de que daqui resultarão avaliações e propostas muito importantes.

Os municípios são, por definição, o lugar de exercício da cidadania, de formação de capital social, síntese da liga que une os concidadãos. Colocá-los, pois, no centro dos debates e das preocupações é providência fundamental.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou uma mudança na cultura política do País. Aos poucos, os Governadores e Prefeitos foram percebendo que, a despeito de todas as dificuldades trazidas pela lei, ela representava enorme melhoria. No passado, era comum os Prefeitos assumirem seus cargos herdando pesados compromissos deixados pela administração anterior. Passavam os 2 primeiros anos apenas saldando incumbências passadas, impedidos de cumprir o programa com que se comprometeram com a população. Quando as finanças já estavam praticamente arrumadas, aproximava-se o fim da gestão e pouco se podia fazer. A opção de igualmente transferir encargos para o próximo governo acabava sendo a que prevalecia para a maior parte das administrações. No fim, a grande prejudicada era a população, só lhe restando o desalento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para quebrar essa lógica. Ela estabeleceu uma série de restrições aos gestores, com diversas sanções cominadas, que dificultaram sobremaneira a desordem nas contas públicas.

É claro que, como toda obra humana, ela é passível de aperfeiçoamentos. A experiência há de ter demonstrado em que pontos ela atendeu perfeitamente os seus objetivos, em que partes ela precisaria ser mais rigorosa e em que pontos suas exigências poderiam ser abrandadas.

Igualmente importante é a Lei de Licitações e Contratos. Como todos sabem, trata-se de exigência constitucional para atender os princípios da igualdade, da



impessoalidade e da moralidade, basilares na administração pública. Constitui-se em um poderoso instrumento de combate à corrupção.

Não obstante seu papel essencial, de há muito se reclama que algumas de suas exigências constituem mero entrave para a gestão pública ágil e eficiente, sem a devida contrapartida no alcance de seus objetivos. Como resposta, o Congresso Nacional, ao longo dos anos, tem aprovado modificações importantes, das quais a introdução do Pregão como modalidade de licitação talvez seja a mais relevante.

Certamente que as reflexões dos Prefeitos — e aqui está um Prefeito da minha terra, uma das cidades mais importantes do interior, Araripina, Valdeir Batista, na primeira fila, o que já é um sinal de que os Prefeitos do nosso interior estarão presentes para discutir e trazer suas experiências —, dos membros dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e de especialistas, somadas às experiências dos Parlamentares, em muito contribuirão para uma correta avaliação do tema e para a construção de propostas viáveis.

Desejo a todos que este evento seja muito proveitoso. Temos certeza de que esta Casa saberá dar as respostas que a sociedade espera”.

Agradeço novamente ao Presidente Arlindo Chinaglia, que tem uma reunião programada para as 10 horas, a todos os que aqui compareceram, e pedimos escusas pela demora.

Felicitó a todos e desejo que deste encontro saiam propostas importantes para, cada vez mais, fortalecermos a administração pública do nosso País.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (David Rayol) - Senhoras e senhores, fará uso da palavra, neste momento, o Exmo. Sr. Deputado Arlindo Chinaglia, Presidente da Câmara dos Deputados.

O SR. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (Arlindo Chinaglia) - Bom-dia a todos.

Cumprimento o Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados e Segundo Vice-Presidente da Câmara dos Deputados.

Aproveito a oportunidade para agradecer-lhe as generosas palavras a meu respeito e dizer que concordo com a opinião de V.Exa. quando faz referência à



importância de os homens públicos defenderem idéias, falarem claramente o que pensam, porque isso é que pode produzir alguma luz frente às dificuldades. Quando o homem público usa a palavra para esconder o seu pensamento, evidentemente, ele não estará contribuindo.

V.Exa. fez ainda uma referência a divergências que todos temos, e só não fez referência à emoção que às vezes isso dá. Mas é bom dizermos que, no debate das idéias, nós nos emocionamos.

Cumprimento também o Sr. Deputado José Linhares, membro titular do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados, e que, por óbvio, já que estudou tantos anos na Alemanha, perguntei-lhe, em tom de brincadeira, se falava alemão. S.Exa. me respondeu em alemão, e eu prometi não contar para ninguém o que me disse. *(Risos.)*

Cumprimento ainda os Deputados Emanuel Fernandes e Jerônimo Reis, os Srs. Prefeitos, os Srs. Vereadores e todos os presentes.

Creio que, ao promover o seminário *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*, a Câmara dos Deputados, por intermédio do seu Conselho de Altos Estudos, cumpre um dos seus mais importantes papéis, entre os muitos que a sociedade brasileira lhe confere: debater e estudar os grandes temas da nacionalidade, os problemas que de fato interessam aos cidadãos, de quem recebemos um mandato para, na instituição que se diz a Casa de todos os brasileiros, trabalhar em prol do interesse coletivo e do bem comum.

Não há, no Brasil de hoje, nenhuma questão relevante que não diga respeito direta e objetivamente a cada um dos nossos municípios e, portanto, a cada brasileiro, visto que estamos falando de nossas casas. Por isso, ninguém mais do que as Sras. e os Srs. Prefeitos, as Sras. e os Srs. Vereadores sabem e sentem como funcionam, na prática, os dispositivos legais que neste Congresso Nacional votamos e aprovamos. Assim tem sido, por exemplo, com relação à Lei de Licitações e Contratos e à Lei de Responsabilidade Fiscal, que tocam muito de perto os que têm a grave incumbência de administrar os mais de 5.600 municípios brasileiros.

Reconhecemos, honestamente, que nenhuma legislação é perfeita; que não há leis que não possam, diligente e criteriosamente, ser aperfeiçoadas para que



melhor se alcancem os frutos desejados. E só a realidade cotidiana e a vivência do dia-a-dia nos enseja essa noção.

Em *Os Lusíadas*, já nos adverte o gênio de Camões:

*“Não se aprende, Senhor, na fantasia,
Sonhando, imaginando ou estudando,
Senão vendo, tratando e pelejando”.*

Discutamos, pois, o que nos cumpre fazer para aprimorar os diplomas legais que aqui serão discutidos, sem que renunciemos, porém, aos inquestionáveis avanços que essas leis representam em favor da ética, da moralidade, da eficiência e da responsabilidade que se exigem do administrador público.

Pedi a lista dos Deputados presentes e não anunciei a presença do Deputado Jorginho Maluly. Perdoe-me, Deputado Maluly.

Portanto, não se negam os avanços infinitos. Já não se podem tolerar a incompetência, a inépcia e a incúria com que, em um passado não muito remoto, maus governantes dilapidavam o Erário, desperdiçavam recursos, malbaratavam o patrimônio, que não é propriedade do Governo e nem sequer do Estado, mas de cada cidadão, de cada trabalhador, de cada brasileiro.

Não partilhamos da idéia, que muitos valorizam, que se traduz na contraposição entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social. Esta não se contrapõe àquela, mesmo porque, sem que resulte na responsabilidade social, a responsabilidade fiscal perde a razão de ser.

Gastar bem, com rigor e austeridade, não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas deve redundar na conclusão do processo, no desenvolvimento humano, na justiça social e na cidadania plena a que todos os povos têm direito.

Daí por que na frase *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*, que nomeia este importante seminário, 3 palavras nos soam como pontos chave: “responsabilidade”, “gestão” e “desafio”. “Responsabilidade” para corresponder à confiança da sociedade naqueles que se dispõem a governá-la; “gestão” como desempenho, que se traduz não só em gastar pouco, mas sobretudo em gastar bem; e “desafio”, uma grande luta a empreender, o importante objetivo a alcançar de modo a que a ação administrativa garanta a saúde, a educação, o emprego, o saneamento básico e a segurança pública, que são, ao mesmo tempo,



deveres de que o Estado não pode se eximir e direitos a que nenhum cidadão deve renunciar.

Assim, relevante e substancial pode ser a contribuição deste seminário no esforço comum que todos fazemos por um Brasil melhor, mais digno e mais justo para todos os brasileiros.

Encerro parabenizando o Conselho, os palestrantes e estimando que daqui sairá um conjunto de opiniões e, quem sabe, até de propostas, que podem ser imediatas ou não, que seguramente serão um ponto a mais desse grande labor que é buscarmos, por intermédio da legislação, organizar o Estado brasileiro em todos os níveis tendo sempre como referência, como objetivo melhorar a vida do povo brasileiro.

Um abraço a todos, parabéns pela iniciativa e desejo sucesso. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (David Rayol) - Concluído o pronunciamento do Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados, neste momento desfaz-se a Mesa de Honra.

A partir deste instante, o Exmo Sr. Deputado José Linhares presidirá a Mesa do painel *Responsabilidade Fiscal e os Municípios: Avanços e Possíveis Aperfeiçoamentos*.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Cumprimos novamente a todos os presentes.

Dando prosseguimento aos nossos trabalhos, iniciaremos o debate programado para esta manhã.

Convido para compor a Mesa o Sr. Deputado e ex-Prefeito de São José dos Campos, Emanuel Fernandes; o Sr. Ciro Roza, Prefeito de Brusque, Estado de Santa Catarina; o Sr. Rogério Boueri Miranda, Coordenador de Finanças Públicas do IPEA, e o Sr. Eugênio Greggianin, Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Gostaríamos de dar algumas orientações para o bom andamento dos trabalhos, começando por dizer que cada palestrante terá 25 minutos para fazer suas considerações. Faremos as apresentações sem interrupções. Ao final, franquearei a palavra aos membros do Conselho de Altos Estudos e aos demais Parlamentares que estejam presentes, respeitada a ordem de inscrição. As



eventuais perguntas serão respondidas, se necessário, de forma agrupada. Encerradas as considerações dos Deputados, se houver tempo, abriremos perguntas ao público, as quais devem ser encaminhadas por escrito à Mesa por intermédio da organização do evento.

Iniciaremos o debate com a palavra do Deputado Emanuel Fernandes, ex-Prefeito de São José dos Campos, cuja experiência na esfera do Executivo trará grandes contribuições ao evento.

O SR. DEPUTADO EMANUEL - Muito obrigado. Bom-dia a todos.

Eu sabia que existia alto e baixo clero aqui, mas que havia alguém próximo do papado eu não sabia. Para mim é uma honra conhecê-lo, Deputado José Linhares, e em seu nome cumprimento todos os presentes.

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, uma refinaria da PETROBRAS, EMBRAER, além do INPE. Portanto, é uma cidade considerada de nível razoável no Brasil.

Fui Prefeito de São José de 1997 a 2004, e para mim foi uma experiência fascinante. Apesar de ser do interiorzão de São Paulo, fui para lá trabalhar e estudar. Até tornar-me Prefeito, minha vida era fazer satélites. Sou funcionário público federal do INPE e trabalhava com satélites em uma época em que se criticava bastante a política, tal como hoje. Cometi uma candidatura, o povo acabou por votar em mim e tornei-me Prefeito.

Levei para a administração pública o que eu tinha de melhor: uma visão técnica. Obviamente, tinha formação política nos bancos escolares da cidadania, mas levei sobretudo a visão técnica. Essa visão técnica, e prometi a mim mesmo que ia procurar contribuir, adicionar valor à coisa pública, impulsionou-me primeiro a fazer as pazes com a matemática, ou seja, trazer para a política o sentido de que as coisas têm lógica e precisamos construir o valor lógico das coisas. Ou seja, assumi antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e já a cumpria, porque acreditava que havia uma lei de responsabilidade intelectual para fazer com que as coisas fossem feitas racionalmente com objetivos sociais, porém, de modo racional. Portanto, Presidente, falarei um pouco dessa minha experiência.



Sou a favor da Lei de Responsabilidade Fiscal, como disse, mas há um outro ponto, o nível de endividamento dos municípios, que poderia ser abordado, e 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 2 perguntas: quanto vale o futuro e qual a tarefa do nosso tempo?

Com relação a quanto vale o futuro, na minha opinião, 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? Se formos olhar a definição, que aprendi nos bancos escolares, para quem toma emprestado, a taxa de juros é quanto estou disposto a pagar no futuro para ter o uso presente, ou seja, o quanto venderei o meu amanhã para consumir hoje. Para quem empresta, para quem dá o dinheiro, é quanto eu cobro para me abster do uso presente e fazer uso no futuro. Portanto, é uma distribuição de presente de algumas pessoas ou instituições com o futuro de outras.

Estou dizendo isso porque é um desafio, é uma das pernas desse dilema. Sou favorável à Lei de Responsabilidade Fiscal porque o “eu” governo, na verdade, quando se troca o presente pelo futuro, normalmente é outro no futuro porque há troca. Portanto, a 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.

Acontece que no Brasil não temos uma noção severa de causa e efeito. Somos muito condescendentes com a taxa de retorno, não fazemos muita conta: o Brasil, o meu Estado, meu município precisa e precisamos fazer; isso tem retorno social nunca muito bem avaliado; a taxa de juros vemos depois.

Há 2 exemplos que ilustram esse quadro. Primeiro, certa vez estava na França num seminário sobre satélites e um francês até brincou conosco — eles acham que falamos espanhol — dizendo que planejamento, aqui nos trópicos, é *mañana*; amanhã nos veremos. Existe até uma música no Brasil de que eu gosto bastante e que retrata bem isso — e estamos perto do carnaval — que diz: “*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.

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, mas, na minha opinião, se eu pudesse, como brasileiro, desde que me entendi por gente, eu faria a minha previdência própria, não entraria numa previdência geral. Hoje estou colocando um dinheiro na Previdência que não só não pára no caixa, ou seja, não há caixa para quando eu precisar, quando ficar velho, como 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, os Tribunais toleravam esse procedimento. A minha geração de Prefeitos foi a primeira que pegou reeleição; entrou com a dificuldade de, na entrada, ter um déficit e, na saída... Inclusive, em 2000, tinha o perigo de ser preso. Eu morria de medo de ser preso. Imaginem, eu fazia satélites, queria colaborar com o Brasil e só faltava ser preso! Então, eu já havia acertado as contas, mas tivemos de acertar todas as contas dessa geração para entregar para a próxima uma situação melhor.

Concordo com a lei, já havia feito e, como disse, 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 2 longos anos puxei o freio de mão, recuperei o nível das contas e mudei as derivadas, mudei as tendências de gastos, os gastos correntes. Obviamente, eu e minha esposa, aos sábados e domingos, durante esses 2 anos, íamos ao supermercado, e as pessoas nos olhavam com os olhos de lá vai o "enrolão"; esse cara prometeu tanta coisa durante a campanha e só está fazendo o caixa aqui, ou melhor, não está fazendo absolutamente nada. Porém, compensou, e vou dar um exemplo concreto.

A dinheiro de 2003 — fiz essa conta, deflacionei 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, consegui quase 20% a mais de investimentos aplicando recurso na “imprevidência” do Governo Federal com essa taxa de juros astronômica.

Um conselho aos Prefeitos. Está certo que estamos no final do segundo ano, no começo do terceiro ano dos Prefeitos, mas no Brasil quem é 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.

Não sei se há muitos Prefeitos nesta reunião, mas como atenuante, quero dizer que 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.

Gostaria de deixar uma sugestão a respeito de algo que creio estar errado. Como disse o Presidente Arlindo Chinaglia, não se trata apenas de gastar menos, mas de gastar bem. Quando tivemos de derrubar o regime militar, que era de ignorância, tivemos de usar força e muitas vezes ignorância. Na minha opinião, na mesma bacia 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. Engenheiro que sou, não entendi aquilo. 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 1 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.

Proponho que se selecionem alguns temas. 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. Confesso que não fiz essa conta. Há algum tempo não pego no lápis para fazer contas mais elaboradas. Mas parece-me que o saneamento é uma delas. Dessa lista, todo o resultado poderia flexibilizar o endividamento.

Lembro que 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 8 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. Há exemplos que podem melhorar. Sou um engenheiro que virou político, sou cético. 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. Tive uma experiência em São José com um gestor de contratos de aluguel, de segurança, etc. A pessoa era paga, ficava abaixo de um Secretário, mas respondia ao meu gabinete ou à Secretaria da Fazenda. O negócio era o seguinte: a pessoa continuava se o contrato de aluguel baixasse x%; havia metas. Ou seja, ela olha 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 que isso seja abaixado.

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.

Outro dia vi uma propaganda na televisão que dizia que o esforço de conciliação do Judiciário vai baixar o custo da mediação da Justiça. No entanto, nada substitui o olho do dono. Daí um pouco de minha frustração de engenheiro que procurou pôr racionalidade na administração pública. Tentei por várias vezes melhorar a eficiência, tive conselhos, e sábios. Vou dar um exemplo bastante concreto: precatórios de desapropriação de terrenos passados. Eu queria economizar, porque achava um absurdo a pessoa ganhar tanto dinheiro daquele jeito. Um ex-Prefeito me disse: *“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. Muitas leis vieram para ajudar. Isso é importante. As leis dão flexibilidade porque não há diferenciação. Estou no Congresso para melhorar isso. Existe a visão de que está cheio de ladrão, de pessoas que querem furtar a coisa pública. Isso impede iniciativas próprias de quem quer melhorar a eficiência. Sou bastante cético.



Sr. Presidente, tenho uma sugestão. 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; 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. Na condição de Prefeito, posso 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.

Era essa a minha colaboração, Sr. Presidente.

Muito obrigado a todos. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Agradeço ao nobre Deputado Emanuel Fernandes. Seu ingresso na Câmara dos Deputados certamente ajudará o nosso Conselho de Altos Estudos a formatar idéias bem claras e práticas, a exemplo das que S.Exa. sugeriu.

Passo a palavra ao Sr. Rogério Boueri, Coordenador de Finanças Públicas do IPEA, professor da Universidade Católica de Brasília, mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas, PhD em Economia pela University of Maryland at College Park.

O SR. ROGÉRIO BOUERI MIRANDA - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Preparei uma pequena apresentação em PowerPoint.

Serei um pouco mais conceitual do que o Deputado Emanuel e talvez um pouco menos prático, porque as sugestões que adviriam desta minha apresentação são de mais longo prazo.

Como disse o Deputado Emanuel, eu fiz uma troca: vendi um pouco do presente pelo futuro.

Gostaria de apresentar a Lei de Responsabilidade Fiscal como uma peça de coordenação entre os municípios. Em qualquer federação, há problemas de



coordenação. Nem sempre as entidades menores agem de acordo com o que seria o bem nacional. Elas agem em função das prioridades dos seus eleitores, ou cidadãos. E esse tipo de ação, se não for coordenada, pode afetar algumas variáveis macroeconômicas e, invariavelmente, ferir as perspectivas de crescimento econômico.

Na minha apresentação, pretendo falar brevemente sobre o que se entende por federalismo fiscal e por que isso é importante para discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal e os municípios. No segundo tópico, trato de como o federalismo fiscal afeta e é afetado pela gestão fiscal dos municípios. Depois, vou caracterizar a Lei de Responsabilidade Fiscal como uma estrutura coordenadora da gestão fiscal municipal. Por fim, darei algumas sugestões sobre quais diretrizes dessa lei precisariam ser melhoradas para que um crescimento econômico, um melhor desempenho municipal pudessem ser atingidos.

Vejam bem que nesse ponto não serei tão preciso quanto foi o Deputado Emanuel. Tentarei falar sobre diretrizes mais do que sobre medidas práticas de curto prazo.

(Segue-se exibição de imagens.)

A definição de federalismo fiscal é amplamente conhecida. É quando há mais do que uma esfera de governo dentro de uma federação, ou não. Quer dizer, não é preciso haver uma federação legal para que exista um funcionamento à federalismo fiscal. Essas esferas têm de se relacionar no âmbito fiscal, de forma que haja pelo menos um governo central com algum poder econômico em cada um dos entes. Todavia, deve haver pelo menos um governo local. No caso brasileiro, temos 2 tipos de governos locais, os estaduais e os municipais, que têm certa autonomia quanto à arrecadação e aos gastos.

Nesse panorama, deve haver coesão global e autonomia individual dos governos. Essa autonomia pode ser maior ou menor. Quanto mais descentralizada for a federação, maior será a autonomia dos governos chamados subnacionais.

De que modo o federalismo fiscal pode afetar o crescimento econômico? Bem, ouve-se falar de canais de influência o tempo todo. Muitas vezes não os relacionamos com o federalismo fiscal. *(Pausa.)*



Eu estava falando sobre as diversas formas pelas quais o federalismo fiscal pode atrapalhar ou alavancar o crescimento. Como eu já disse, temos vários canais de ligação. Quando é dada autonomia para os entes subnacionais se endividarem, se, por um lado, aumenta-se a capacidade de investimento desses entes subnacionais e a possibilidade de Prefeitos e Governadores de atenderem às demandas localizadas dos contribuintes, por outro, pode-se gerar sobrecarga de dívida e, em última instância, necessidade de o Governo Federal socorrer esses entes subnacionais. Aí já se pode abordar um pouco como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode agir como coordenadora desse funcionamento dos entes subnacionais. Nem sempre os efeitos são negativos.

Outra forma pela qual os entes subnacionais providos de autonomia podem organizar-se para melhorar a provisão de serviços públicos é a formação de consórcios. Quer dizer, quanto mais autonomia esses entes tiverem, maior será a probabilidade de que eles possam engajar-se na formação de consórcios, muitas vezes indispensáveis para atender a certas demandas locais e regionais.

O Deputado referiu-se a gastos com saneamento. Em grandes cidades, em grandes aglomerações urbanas, haveria facilidade maior de desenvolver projetos de saneamento se houvesse consórcios, porque há uma série de externalidades ligadas aos projetos de saneamento. Vamos explorar um pouco mais esse tópico adiante.

Peço licença para usar termo em inglês muito utilizado quando se fala em relações intergovernamentais, o conceito de *free rider*. Esse conceito já rendeu um Prêmio Nobel para um matemático famoso. Sua tradução, efeito caroneiro, é muito pobre, portanto, prefiro usar o termo em inglês.

O que acontece nesse caso é que alguns entes subnacionais, ou o próprio Governo Federal, podem tentar tirar proveito da situação, em detrimento do benefício geral. Gosto de usar um exemplo prosaico: imaginem uma fila; se todos ficarem na fila, em média, todos serão atendidos mais rápido; mas, se uma pessoa furar a fila, ela será atendida mais rapidamente, e o prazo de atendimento dos outros não será muito alterado. Esse é um comportamento *free rider*. O problema desse comportamento é quando todos tentarem furar a fila, porque aí, em média, todos



terão um atendimento mais demorado. Esse tipo de comportamento é muito comum em relações intergovernamentais.

O ideal seria que só o meu Estado desse isenção de ICMS. Isenção de ICMS atrai capital e fábricas. E a isenção em um Estado não faz grande diferença na arrecadação global de ICMS do País. Isso é um típico comportamento *free rider*. O problema é que, se todo mundo tiver os mesmos incentivos, ou seja, cortar o ICMS, corre-se o risco de reduzir a arrecadação global e afetar o bem comum. Esse é um comportamento comum em federações que precisa ser coordenado para que não traga prejuízos gerais.

Há outros princípios presentes nas estruturas federativas que precisamos escrever para caracterizar o federalismo fiscal. O primeiro é o *principle of subsidiarity*, o princípio da subsidiariedade. Segundo ele, a menor esfera de governo economicamente capaz de prestar um serviço deve ser aquela que vai prestar o serviço. Se um município puder fazer, de forma economicamente viável, alguma prestação de serviço, deve ser delegada essa prestação de serviço a ele. Caso o município não seja capaz, porque não tem escala para fazer, por exemplo, procura-se ver se os Estados são capazes. O Governo Federal deve ocupar-se daquela prestação de serviços economicamente inviável para as outras entidades.

O outro é o princípio da equalização, muito aclamado nas federações mais desenvolvidas e que, de certa forma, está implícito nas regras federativas brasileiras, embora ainda tenhamos alguma dificuldade de atingi-lo. Esse princípio estabelece que, independente de onde o cidadão daquela federação more, ele tem de ter acesso a níveis mínimos de determinados serviços. O objetivo do princípio da equalização é: não interessa se o cidadão mora em Roraima ou no Rio Grande do Sul, educação básica e acesso a serviço básico de saúde devem ser iguais para todos. Esse é o princípio da equalização, que está implícito, por exemplo, nas regras distributivas brasileiras.

De acordo com o princípio da equalização, uma vez que Estados e municípios têm realidades econômicas bastante distintas, é preciso tentar equalizar o poder fiscal das entidades subnacionais. O federalismo fiscal brasileiro faz isso de acordo com algumas estruturas distributivas, em especial os fundos de participação, o FPM



e o FPE, embora o FUNDEF e o SUS também sirvam para tentar atender a esse princípio.

O sistema atual de repartição de recursos tem alguns problemas. É de difícil revisão por uma série de motivos, alguns de ordem política. Além dessa revisão difícil, há outro problema: o total das receitas repartidas está caindo em relação ao total das receitas do Governo Federal, em virtude do grande aumento da arrecadação de contribuições, que não são repartidas.

Esse sistema, no entanto, tem alguns aspectos positivos, entre os quais cito o exemplo do FPM. Quando é descontada a arrecadação de IPI e de IR, impostos componentes que são redistribuídos — 44% desses impostos são redistribuídos —, constata-se que, quando os municípios são agregados estadualmente, os 3 Estados mais ricos — estou chamando o Distrito Federal de Estado, o que é uma imprecisão, e peço a compreensão de todos — pagam o FPM. Os demais são recebedores. Esse é um ponto positivo. Haveria algo errado se os mais pobres tivessem de pagar o sistema de repartição.

No próximo *slide* vemos uma tabela. Esse é um estudo realizado no IPEA com dados da Receita Federal e da STN. Descontamos o quanto cada Estado recolhe de IPI e IR para constituir aquela coluna do FPM líquido. São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal têm valores negativos porque pagam o sistema. Vejam bem, estou fazendo isso agregadamente. O FPM é por município. Agreguei simplesmente para dar uma visão geral.

Na última coluna, vemos os recebimentos *per capita* líquidos, que estão em ordem decrescente. Como podemos ver, os Estados mais ricos pagam essa conta.

Quando se inclui o FPE — também já fiz essa análise —, o Rio Grande do Sul passa de recebedor a pagador do sistema. O Rio Grande do Sul é o quarto Estado mais rico em termos *per capita*.

Estou explorando alguns dos estudos que fizemos no IPEA relacionados com municípios e responsabilidade fiscal porque, no final, vou dar algumas sugestões, como eu disse, de longo prazo, sobre o que, na minha opinião, poderia ser melhorado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Vou fazer essas sugestões baseado nos estudos que têm sido desenvolvidos no IPEA.



Outra questão que vou abordar, com o objetivo de fazer sugestões no final, é a eficiência do gasto. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi 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. Mas, na verdade, para o benefício da população, isso interessa menos do que a eficiência final do gasto.

Estou dizendo o seguinte: é melhor aplicar bem 100 reais, com produtos finais, do que aplicar 200 reais de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, seguindo todos os controles, e o produto final ser menos eficiente. É melhor usar 100 reais para colocar 3 alunos na escola do que gastar 200 reais, seguindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, e colocar 2 alunos na escola.

O próximo passo da Lei de Responsabilidade Fiscal seria evoluir para avaliar o produto final do gasto, o que os americanos chamam de *output*. Alguns países, a exemplo da Nova Zelândia, avaliam um passo adiante disso, o que os americanos chamam de *outcome*, quer dizer, o efeito daquele produto final sobre o bem-estar da população.

Para entender a diferença entre esses 2 conceitos, uso o exemplo dos gastos com saúde. Um dos *outputs* seria o número de cirurgias cardíacas, o que já seria um avanço. Podemos controlar se o número de cirurgias cardíacas está aumentando em relação ao dinheiro gasto. Mas isso é *output*. O que interessa para a população é o *outcome*, que seria, nesse caso, a redução das mortes por doenças cardíacas.

Na Nova Zelândia, por exemplo, tenta-se fazer um controle nessa perna final do gasto para ver se ele está tendo efeitos práticos para o bem-estar da sua população. Ainda estamos no primeiro passo, que é ver se o dinheiro pelo menos está sendo gasto dentro dos padrões aceitáveis. Precisamos caminhar nesse outro sentido.

Fiz um trabalho com o Prof. Gasparini, da Universidade Católica, que foi apresentado no último congresso da CEPAL, em Santiago, Chile. Estimamos que o gasto municipal brasileiro poderia ser reduzido em até 47%. Fizemos essa estimativa usando uma metodologia chamada DEA, que compara os gastos dos municípios. Não estamos utilizando nenhum padrão internacional de gastos para fazer essa afirmação. Estamos procurando saber quais os municípios que gastam melhor. Se



todos os municípios gastassem como eles, quanto poderia ser economizado? Obviamente que o número é uma estimativa, não é fechado. Mas quando a estimativa aparece com 47% é porque existe amplo espaço para redução dos gastos, para maior eficiência dos gastos, para fazer mais gastando a mesma coisa ou fazer a mesma coisa gastando menos.

Com eu já disse, pode existir uma tendência de comportamento *free rider*, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de controlar a gestão financeira dos municípios, pode também controlar esse tipo de comportamento.

O melhor seria que só o seu município tivesse dívida muito acima do parâmetro e que todos os outros tivessem as dívidas dentro ou baixo dos parâmetros. Isso é melhor porque você gastou mais, investiu mais e a probabilidade de o Governo Federal poder te socorrer é maior, porque só você tem problema e não vai custar muito para o Governo Federal te socorrer. O problema é que, quando todo mundo tem esse incentivo, todos vão tentar se endividar para fazer as obras que precisam. Claro que a população tem imensas demandas, e a situação fiscal como um todo pode ficar periclitante.

Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem um efeito coordenador. O custo dessa lei vem em termos de perda de autonomia e limitação da capacidade de financiamento e de investimento. Mas existe um custo, ou melhor dizendo, um efeito que foi detectado por outro estudo realizado no IPEA, pelos funcionários Fioravante, Pinheiro e Vieira. Nesse estudo foi detectado um efeito paralelo indesejável da Lei de Responsabilidade Fiscal, o balizamento. Por quê? Porque a Lei de Responsabilidade Fiscal puxou a maioria dos municípios que estavam com gastos de pessoal superiores ao parâmetro ou com dívida líquida acima dos parâmetros para dentro dos parâmetros e, por outro lado, aqueles que estavam muito abaixo do parâmetro tenderam a se elevar para chegar ao teto. Houve então uma convergência: os que gastavam muito tenderam a se adequar aos parâmetros, mas os que gastavam pouco aumentaram os gastos. Provavelmente, Prefeitos e Vereadores pensaram: *“Opa, temos espaço para gastar mais”*. Então, houve uma espécie de convergência e balizamento favorecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse foi um efeito indesejável, mas, absolutamente, não retira os méritos da lei.



Aqui temos mais algumas explicações e exemplos sobre balizamento, que levou a uma aglutinação dos gastos com pessoal em 40% da receita corrente líquida média brasileira em 2004. Esse estudo referiu-se a 2004 e a esse efeito de convergência de quem estava acima e de quem estava abaixo dos parâmetros.

Aqui temos o exemplo de um efeito positivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000. Temos aqui uma queda significativa da relação entre a dívida consolidada líquida e a receita consolidada líquida, ou seja, um aspecto totalmente positivo. Embora alguns municípios não tenham conseguido se adequar, em média houve apreciável melhoria nessa situação.

Para terminar, não quero dar sugestões pontuais específicas em termos de responsabilidade fiscal. Quero propor algumas diretrizes baseadas nos estudos que temos feito no IPEA.

O primeiro aspecto que temos de atacar é o sistema de transferência. Quando digo atacar, digo no bom sentido, obviamente. Dentro do sistema de transferências, as incondicionais são boas, porque dão autonomia aos municípios e aos Estados, mas, por outro lado, não exigem nenhuma prestação de contas por parte de Prefeitos e Governadores.

Uma proposta para mexer no sistema de transferências é no sentido de municípios e Estados terem de prestar contas dessas transferências em termos de *outcome*, por exemplo. *“Recebi tanto de transferência, mas melhorei o meu IDH, a educação, a saúde pública etc.”* E não é só dizer que gastou tanto ou mais tanto em educação.

É preciso pensar em alguns parâmetros de bem-estar da população que balizariam essas transferências. Estados e municípios que fizessem mais para melhoria do bem-estar da população teriam pontos a mais nessas transferências. É o que chamamos de prêmios fiscais. Não seria em relação aos que já têm o IDH muito bom, porque não faria sentido, mas aos que melhoraram, como forma de incentivo para que Prefeitos e Governadores melhorem os parâmetros que seriam escolhidos pelo Congresso Nacional. Seria um tipo de competição benéfica para eles.



Outro ponto que já mencionei e vou repetir agora é o da melhoria da qualidade do gasto público com a implementação de mecanismos de controle de gastos na ponta. Temos que começar a pensar nisso.

A consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal como é hoje é muito importante, mas precisa avançar. Sugiro que esse avanço se dê, em primeiro lugar, em termos de avaliação dos *outputs* gerados, dos serviços prestados e, depois, em termos de avaliação dos *outcomes*, do impacto desses serviços no bem-estar da população.

Essas são as sugestões advindas dos estudos que temos feito. São diretrizes, mais do que sugestões pontuais, como eu havia dito no início. Espero que elas possam colaborar para que se amplifique o debate de idéias e propostas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Agradecemos ao Dr. Boueri a colaboração. Se o senhor puder mandar para o Conselho as sugestões feitas ao final de sua palestra, mesmo que sejam genéricas, elas serão muito proveitosas para nós. Faremos uma publicação de todas as intervenções.

A *TV Câmara* está solicitando à Prefeita Luciana Maria Retz, se ainda estiver no auditório, que vá até a porta, porque eles desejam fazer uma gravação com S.Exa. Agradecemos em nome da *TV Câmara*.

Vamos passar a palavra com muita honra ao Sr. Ciro Roza, Prefeito de Brusque, Santa Catarina. O Sr. Ciro Roza encontra-se no seu terceiro mandato como Prefeito da cidade de Brusque e, com certeza, incrementará a discussão, tendo em vista sua maturidade e vasta experiência como gestor público.

Com a palavra o Sr. Ciro Roza.

O SR. CIRO ROZA - Bom-dia a todos. Em primeiro lugar, agradeço à Comissão o convite que me fizeram. Quando o recebi, eu disse que não era a pessoa certa para isso. Não sou advogado, sou apenas um administrador público. Mas, quando fiz essa afirmação, responderam-me que queriam saber exatamente a experiência que tive à frente do Executivo Municipal com relação às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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.

Existem alguns pontos da lei que depois deixarei para reflexão e possível correção. Mas, como exemplo, cito que estou no terceiro mandato e, quando comparo a situação atual com a do meu primeiro mandato, vejo que há uma diferença grande em relação 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. Tenho, por exemplo, liberdade de refinarciar ou de comprar qualquer equipamento em até 12 meses. Acima disso, podendo fazer um bom negócio para o município e tendo resultados melhores, eu dependo 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 é a respeito dos percentuais para gastos. O Deputado Inocêncio Oliveira disse aqui que vinha conversando com um profissional da educação, distinguindo os percentuais ou aquilo que se gasta na educação com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

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.

Quando assumi o mandato em 2001, comecei a estudar o Programa Saúde da Família — PSF, que foi posto em prática no Brasil em 1997. Em 2002, montei toda a estrutura e coloquei o programa em prática, 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 300 funcionários faziam e continuam fazendo um trabalho excelente. Então, eu fiquei no dilema de ter que extinguir o programa, porque ultrapassaria o percentual permitido para gasto com pessoal.

Cortei 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, fui cortando. Quando não, fui reduzindo o pessoal.

Como, a cada ano, cresce a demanda e há necessidade de contratação de profissionais da educação, pois cresce a população, resta ser prejudicado 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 é o meu direcionamento. Aliás, Brusque tem 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 nossa cidade 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 2 anos não é repassado. Então, aquilo que foi projetado para os próximos 3 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. Aí, 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. Mas, pela minha experiência, trago aqui 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, repito, essa não é a causa do problema que vivem hoje os municípios.



No município, o Prefeito tem contato direto com a sociedade. Posso citar alguns índices. 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. Na nossa cidade, 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. Sou apenas o gerente do município, um contribuinte igual aos outros. E 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. Repito: 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 2 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 um programa de reforço. Lembro-me de que, quando era criança, os meus amigos mais abonados não perdiam o ano. Às vezes eram meio displicentes dentro da sala de aula, mas tinham em casa um professor particular. Temos 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 40 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. E fiquei satisfeito porque entre os 40 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 aí tivemos de 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. Tive de 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 investimentos. 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. O meu município não tem esses recursos. São pouquíssimos, raros, os que deles dispõem. 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 pudéssemos 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 10 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. Eu me vali, então, das leis existentes no meu Estado e da Lei Rouanet e trouxe para o 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 20 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. Eu não teria como obter recursos para isso.

Por isso, gostaria que fizéssemos uma reflexão. Claro, a lei é importante. Vou deixar uma sugestão para essa reflexão e uma possível correção. Faço também um convite a todos os presentes, aos que não conhecem Santa Catarina, para que visitem especialmente a nossa cidade, Brusque, que tem hoje um turismo de pronta entrega importante e está pertinho do Santuário Santa Paulina. É uma cidade muito boa para o turismo ecológico. Estamos fazendo também a trilha da fé. O litoral de Santa Catarina é bem próximo à nossa cidade. Vale a pena conhecer Brusque, conviver conosco. Ali os senhores vão adquirir diversos produtos, especialmente no ramo têxtil, os mais sofisticados em termos de tecnologia, pelos menores preços do Brasil. O convite está feito.

Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Dr. Ciro, V.Sa. realmente trouxe uma série de sugestões práticas, além de ter feito um belíssimo comercial em favor de Brusque. Esse comercial valeu a pena! Queremos parabenizá-lo por tantos êxitos alcançados. O índice de mortalidade infantil na Inglaterra, Alemanha e França é 8%; em Brusque, é 7,3%, enquanto o do Brasil é de 25% e o do Nordeste, 45%.

Parabéns, Dr. Ciro! Suas sugestões serão acatadas. Tínhamos como objetivo conhecer justamente os problemas enfrentados pelos gestores públicos para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e também a Lei de Licitações e Contratos Públicos.



Queríamos saber em quais pontos a Lei de Responsabilidade Fiscal foi acolhida e em quais não pôde ser cumprida. Os resultados fiscais melhoraram? A cultura política incorporou a lei? Isso é algo que deve ser refletido por todos nós.

Registramos a presença de um grande Parlamentar, nosso querido Deputado Sérgio Miranda, a quem envio um abraço. V.Exa. colabora muito para a reflexão desta Casa, sobretudo no que se refere aos problemas vitais. O Orçamento da Casa sempre passa pelo crivo do nobre Deputado, um especialista nessa área, para que opine sobre os diversos pontos, sobretudo os mais polêmicos. Seja bem-vindo. Sua presença nos enriquece.

Dado o adiantado da hora, vamos passar a palavra ao próximo palestrante, o Dr. Eugênio Greggianin, Consultor de Orçamento da Câmara Federal, que coordenou e assessorou os trabalhos da Consultoria quando da tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive na elaboração do substitutivo ao projeto. Sua palavra é muito importante para nós.

Com a palavra o Dr. Eugênio Greggianin.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Bom-dia a todos.

Agradeço ao Presidente o convite para falar acerca dessas questões mais críticas relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal neste período de 6 anos, desde a sua edição. Quero comentar os problemas enfrentados desde a proposta feita pelo Executivo e o que, no decorrer do tempo, identificamos que poderia ser melhorado e o que realmente se está tornando efetivo, os dispositivos, as orientações que realmente são úteis.

O fato de o diagnóstico atacar pontos fundamentais foi uma das vantagens, um dos pontos positivos da lei. Em primeiro lugar, levou-se em conta a abrangência das variáveis fiscais — receita, despesa, operação de crédito — e a questão temporal. Utilizaram-se, para tanto, os dispositivos que tratam da própria questão orçamentária. Ou seja, quando se pensou em fazer uma lei de responsabilidade fiscal, não se encontrou diretamente na Constituição um dispositivo que previsse uma lei de responsabilidade apenas fiscal.

Há uma lei complementar, prevista na Constituição, que trata de normas de finanças públicas, que hoje continuam sendo tratadas pela Lei nº 4.220. Elaborou-



se, então, essa lei, fixando apenas aquelas normas de finanças públicas voltadas e relacionadas com a gestão fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz controles prévios, concomitantes e posteriores. Houve grandes discussões no início, mas ela foi recebendo apoio político crescente. Assinale-se aí o processo de conscientização e responsabilização em relação a essa cultura fiscal, cultura de mudança de comportamento, e às novas situações que foram sendo criadas.

O fato de as interpretações dos 27 Tribunais de Contas em cada Estado serem diferentes é um dos problemas hoje enfrentados. Existe já um esforço, que pretende ser superado com um programa chamado PROMOEX, no sentido de padronizar essas interpretações acerca de uma série de conceitos e metodologias da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere à ausência do Conselho de Gestão Fiscal, no início foi proposto um projeto de lei complementar que previa a sua regulamentação, com representantes de todos os Poderes. No entanto, o próprio Executivo não se empenhou no sentido político em fazer aprovar tal conselho. Na sua ausência, a Secretaria do Tesouro Nacional detém as prerrogativas de normatização e de procedimentos. A STN, particularmente, edita manuais de elaboração dos relatórios, etc.

Quanto à necessidade de evolução do debate público, acompanhamos, nestes anos, uma concentração muito forte da discussão na restrição fiscal, na aritmética do superávit primário.

Recentemente, as atenções voltaram-se mais para o fim, embora esta não seja apenas a restrição fiscal, para o crescimento econômico. Essa crítica, que inclusive existia em relação ao projeto de lei, foi bastante acirrada com relação ao fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal não enxergar a questão de outras responsabilidades, como, por exemplo, a de responsabilidade da gestão patrimonial. Aí foram incluídos alguns dispositivos que dizem respeito também a essa responsabilidade mais ampla, patrimonial, orçamentária e de gestão econômica.

Em função disso, foram previstas uma série de audiências com o propósito de avaliar a política fiscal e o nível de receita e despesa, levando-se em conta as



demais variáveis de gestão econômica, tais como taxa de juros, câmbio e principalmente o papel do Banco Central.

Assinale-se também que houve um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de introduzir audiências públicas, demonstrativas da consistência daquela política fiscal, daquele superávit ou déficit, na política econômica que está sendo proposta.

Houve um retrocesso, digamos assim, no sentido de que a meta do resultado fiscal não deveria ser exclusivamente o resultado primário que não considera os juros, mas também as metas de resultado nominal. Ao se olhar para o resultado nominal, traríamos a conta de juros. Ao trazer a conta de juros, veríamos toda a avaliação de uma política que, de forma acertada ou não, leva àquela fixação da taxa de juros. Essa foi uma crítica feita com relação à questão de como se encaixa a responsabilidade fiscal no conjunto das demais responsabilidades.

Particularmente, o Relator, o Deputado Pedro Novais, que tinha uma visão da realidade dos municípios, incluiu, como propósito do Conselho de Gestão Fiscal, a premiação e o reconhecimento público de gestores que alcançassem resultados meritórios em suas práticas de desenvolvimento social, conjugadas com a prática da gestão fiscal da LRF. Pude ver um levantamento da CNM, Confederação Nacional dos municípios, há um tempo, que mostrava certa contradição e ausência de relação.

Os municípios que cumpriam com os limites da LRF não necessariamente eram os que tinham os melhores indicadores sociais em determinado Estado.

As avaliações do que aconteceu nos municípios com a LRF, em geral, são positivas. Ivo, um colega do CNM, enviou-nos um relatório do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, mostrando que, tendo por base o exercício financeiro de 2004, 80% dos 426 municípios do Estado receberam parecer pelo atendimento às normas da LRF e 20% pelo não-atendimento, no Executivo. Relativamente aos Legislativos, 95% foram pelo atendimento da LRF e 5% pelo não-atendimento. Além dos limites, do endividamento e dos restos a pagar, o principal problema apresentado pelos municípios foi o excesso das despesas com pessoal, correspondente a 54%.

Quanto à inexistência ou ineficiência do Sistema de Controle Interno, dos 992 processos de prestação de contas do Executivo e do Legislativo no Rio Grande do



Sul, 870 receberam parecer pelo atendimento da LRF, o que corresponde a 87%; o restante, 122 processos, parecer pelo não-atendimento, o que significa 12%. Em São Paulo, o relatório diz que o Tribunal de Contas do Estado realizou 233 encontros sobre a LRF; e, nesse período, aplicou 336 multas pessoais; enviou mais de 100 prestações de contas ao Ministério Público para a Previdência; e expediu 4.063 alertas aos 644 municípios sobre a queda da arrecadação, excesso de gastos e controle do endividamento.

Na visão de alguns técnicos, a eficácia dessa multa de 30% dos vencimentos é justamente um dos problemas que existe na LRF. Existem propostas no sentido de transformar aquela infração administrativa, que é processada e julgada pelo Tribunal de Contas, numa penalidade que exija mudanças de tipificação penal.

Já as transferências voluntárias exercem um papel importante no equilíbrio federativo. Já foi aqui mencionada a questão do papel dos entes. Há uma série de problemas com as transferências voluntárias, principalmente quanto ao uso político e ao fato de elas estarem no Orçamento, tendo em vista que existe um mecanismo de inscrição de restos a pagar. Dessa forma, cria-se um estoque de dependência entre Prefeitos, Parlamentares e Executivo. Existe todo um conjunto de relações que se estabelecem em cima disso e que não contribuem para a melhoria da democracia.

Levantei alguns projetos de lei complementar que propõem mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal. Existem, portanto, projetos de lei que propõem uma melhoria da transparência na elaboração de convênios. Nesse aspecto, as transferências voluntárias são muito importantes para os municípios, assim como a feita dos convênios e os critérios de liberação. Existem projetos de lei complementar, como já foi comentado, que estabelecem ações de prestação continuada na rede de proteção social e na área da educação, desde que estas não sejam consideradas transferências voluntárias para efeito da aplicação das sanções quando os municípios não cumprirem, por exemplo, o que é o mais comum, a adimplência em relação às suas dívidas com o INSS e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — a queixa mais comum. Argumenta-se que a entidade privada que recebe os recursos está em dia com esses órgãos, mas a Prefeitura, não. Daí a entidade não poder aplicar seus recursos em favor da população mais carente.



A exigência de regularidade do INSS e do FGTS atinge a população mais carente. Chamo também a atenção para o fato de que a União já detém, pelo art. 160, I, da Constituição, a possibilidade de reter o FPM no caso de não-pagamento dessas contribuições diretamente às suas autarquias, quanto ao INSS.

O fato de o Poder Legislativo local não recolher encargos sociais dos servidores lotados nas Câmaras Municipais, o que gera enquadramento no Cadastro de Inadimplência — CADIN, é um problema também apontado e objeto de proposta de lei complementar. A sugestão apresentada é uma espécie de centralização no Executivo municipal do recolhimento dos encargos.

Outro problema apresentado se refere à ausência de prestação de contas do antigo titular. Existem propostas de uma tomada de contas especial sobre o que o novo titular poderia fazer.

Temos também, na parte que trata de transferências a entidades privadas, um dispositivo na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a exigência de leis específicas. Lembro que no art. 167, VIII, da Constituição, já existia essa proibição. A aplicação desse mandamento, na prática, tem gerado uma série de confusões. Mais uma vez, a saída talvez não seja alterar a LRF, mas fazer com que os tribunais e o Conselho de Gestão Fiscal cheguem a um acordo e a uma padronização.

A receita corrente líquida é base de cálculo para as despesas com pessoal e para a dívida. Existe uma série de tentativas de alteração da base de cálculo prevista no art. 2 da LRF. A mais arrojada prevê a exclusão das transferências recebidas a título de convênios. Existe também a criação, nos Estados principalmente, de fundos financeiros extra-orçamentários. Parte das receitas do Estado entra nos fundos, não sendo computada para efeitos de sua receita corrente líquida e a despesa também.

Vale lembrar que, pelo princípio da Lei de Finanças Públicas, esse mecanismo não poderia prosperar, uma vez que todas as receitas e despesas devem compor a lei orçamentária. Além disso, as normas de gestão fiscal da LRF não revogaram as disposições da Lei nº 4.320 — pelo contrário, elas se harmonizaram. Por exemplo, quando se define receita corrente líquida, partimos da classificação orçamentária da Lei nº 4.320. Portanto, essa engenharia não tem como prosperar.



Lembro que a LRF, nas referências aos entes da Federação, inclui administração direta, indireta, fundos e fundações. Portanto, esses fundos não poderiam servir para reduzir essa base de cálculo da receita corrente líquida.

O problema mais conhecido quanto à receita corrente líquida, que implica também nas despesas com pessoal, é a exclusão das despesas com inativos. Na parte de pessoal, existem interpretações que excluem todas as despesas com inativos e não apenas aquela custeada com a contribuição do servidor. Veja bem que uma parte pequena da despesa com inativo é custeada pelo servidor e a outra parte pelo ente federativo. Portanto, a exclusão prevista na LRF é apenas a parcela custeada pelos segurados.

Pouco conhecidos, mas muito importantes, uma vez que são dispositivos de grande fôlego e que devem perdurar, eles vão se mostrar importantes, serão aprendidos no dia-a-dia da administração, são os arts. 16 e 17 da LRF, que tratam da geração da despesa. Esses dispositivos têm um potencial de valorização forte da lei orçamentária. O substitutivo do Relator inclui vários artigos para fazer com que isso seja alcançado. O contingenciamento, na medida em que reduz o nível de autorização, tende a fazer com que haja um fechamento em cima de níveis reais. Se o Orçamento é realista, quando se cria despesa, durante a execução orçamentária, por meio de um ato administrativo do ordenador ou de um ato legislativo, quando se exige lei, é o momento de se fazer o chamado juízo de adequação e admissibilidade. Tal rotina é pouco conhecida na União. Se posta em prática, deve contribuir a longo prazo, independentemente desses limites mais gerais. Se o Orçamento está construído em bases realistas e o ordenador for fazer a expansão de alguma ação governamental, fazendo corretamente esse juízo da adequação e admissibilidade, aquela expansão é suportada pelo Orçamento e não haverá problemas de acúmulo de restos a pagar no final do ano. Ocorre da mesma forma com o legislador. Na União, apesar da LRF, as despesas correntes e obrigatórias cresceram em relação ao PIB, não só em termos nominais. Isso mostra que o art. 17 não está sendo cumprido.

O superávit primário da União — diferença entre receita e despesa — foi construído basicamente com o aumento da carga tributária. Recentemente, está-se colocando em discussão a qualidade do ajuste fiscal, do superávit. O importante não



é apenas o superávit, mas como foi construído. Uma vez que um superávit primário é construído com uma elevada carga tributária, ele constrange investimentos privados, na medida em que se tira da sociedade parcela exagerada de receita e se reduz o investimento privado. Se é construído com um nível de repressão orçamentária exagerado, tira-se o investimento público. Essa discussão também deve amadurecer.

O item Despesa com Pessoal e Encargos sempre foi uma grande dor de cabeça para as administrações. A despesa com pessoal é o maior item de despesa primária, tirando juro, que é financeira. A maior despesa primária dos Governos é a com pessoal. No caso da Previdência, a despesa de fato é o déficit, o resultado do regime.

A Constituição já prevê uma série de regras. Previu a lei complementar que estabeleceria limites para os entes e não para os Poderes. Depois, houve uma ação de inconstitucionalidade, mas o Supremo aceitou a tese de que haveria um limite de pessoal também para os demais Poderes.

Existe uma dificuldade manifesta na questão da aplicação dos limites nos Estados para os demais Poderes. Com relação a isso, na LRF muito se discutiu a abertura que a Constituição dá, ou seja, o fato de a LDO estabelecer parâmetros para a elaboração das propostas do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público.

A Constituição, em primeiro lugar, no art. 168, diz o seguinte:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

Essa é uma questão que está na Constituição, mas ela abre a hipótese, tanto para os tribunais como para o Legislativo, de serem estabelecidos limites inferiores na LDO — trabalhamos muito com essa questão da LDO, mas não houve consenso na época.



Existe um duplo mecanismo de controle no art. 169, §1º, da Constituição. Primeiro, a autorização específica na LDO e, depois, a dotação suficiente no Orçamento. Essa autorização específica não é dada na LDO, mas jogada para o Orçamento, onde existe um anexo das autorizações orçamentárias referentes a ampliações e gasto com pessoal para o próprio ano. Ou seja, na Lei Orçamentária para 2007, por exemplo, há um anexo que determina todos os casos relativos à ampliação, concessão de vantagens, todos os fatores que de alguma forma ampliam esse gasto com pessoal.

O Supremo suspendeu a eficácia de alguns dispositivos que previam o fato de que, atingido o limite da LRF, o Executivo poderia deixar de enviar recursos. O Supremo está se conduzindo no sentido de que o que está limitando na prática são as dotações orçamentárias. Na União, os limites para pessoal estão folgados com uma exceção: o relatório de gestão fiscal do segundo quadrimestre mostra que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios excedeu o limite de 90%, portanto, está recebendo um alerta do TCU.

Vale lembrar que, se o Ministério Público exceder o limite de 95%, sofrerá as consequências do art. 22 da LRF, consequências que se abateriam sobre o próprio órgão. Se passar de 100%, a própria União estaria impedida de realizar operações de crédito, exceto para o refinanciamento.

O estresse da aplicação dos limites vivenciados pelos municípios não foi ainda evidenciado pela União, porque são muito folgados. Começa agora com o Ministério Público do DF a primeira experiência. Lembro que vários Estados e o Distrito Federal têm problemas com relação ao Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. Temos uma repartição dos limites do Poder Judiciário. No relatório de gestão fiscal, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu um novo limite para si próprio. Dentro dos 6% foi criado um novo limite.

Há projetos de leis complementares, pelo levantamento que fiz, propondo para o Judiciário nos Estados uma ampliação. Alguns Judiciários de alguns Estados estão folgados e outros no limite de 6%. Propõe-se até 7% de forma proporcional à população de cada Estado. Outros propõem de acordo com o número de ações.

Uma queixa constante é o impacto do salário mínimo nas Prefeituras, lembrando que um grande percentual, principalmente nos pequenos municípios,



depende do salário mínimo. Nesse sentido, vale lembrar que o Plano de Aceleração do Crescimento trouxe limites transitórios, uma transição de 10 anos, muito longa, para o aumento do salário mínimo. No caso proposto, o aumento real de salário mínimo seria feito com base na inflação, medida pelo INPC, mais a taxa de crescimento real da economia. A medição seria com dois anos de defasagem. Para abril de 2007, o PAC, o Plano de Aceleração do Crescimento, fixou o salário mínimo no valor de 380 reais. Isso deve trazer mais uma dor de cabeça para os municípios.

De qualquer maneira, essa é a regra que está sendo proposta e será analisada pelo Congresso: INPC mais a taxa integral de crescimento real da economia. Falo integral porque, no caso, é a primeira mudança desde a edição da LRF. Foi a primeira mudança proposta pelo Executivo no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. O PAC trouxe um projeto de lei complementar que propõe limites transitórios com pessoal até 2016, portanto, 10 anos. Dez anos não é mais um limite transitório, é quase um limite permanente. Esse limite é só para a União. Não sei como Estados e municípios se comportarão politicamente, se desejam ou não essa extensão de Estados e municípios. É uma questão a ser discutida. A base de cálculo é o valor liquidado no exercício anterior, com alguns ajustes em alguns meses. Esse limite não corrige, evidentemente, salários. É um limite da despesa com pessoal. Ele é dado pelo valor do ano anterior, só de um ano. Então, quem está com um limite alto no último ano se deu bem, digamos assim.

Na LRF, no limite permanente, fizemos uma média de 3 anos de verificação justamente porque alguns órgãos reclamavam que ao se considerar só o último ano se cria injustiças. A correção da despesa total é feita em cima do IPCA mais 1,5% ao ano. Mantêm-se os limites permanentes com pessoal. Estão incluídos nesse limite, como é objeto da LRF, ativos, inativos e pensionistas. Na época, discutimos muito o fato de o inativo e o pensionista comporem um limite de gestão fiscal. Qual a ferramenta que o Estado tem para controlar despesas com inativos e pensionistas?

Assim que ficou pronto o substitutivo, o Governo Federal se apressou para aproveitar aquele momento político e estreitar a nova lei no cenário nacional, mas uma série de aspectos, que deveriam ser mais bem ponderados, foram levantados aqui, como, por exemplo, de que forma se controla aquilo que está fora do controle, que é a despesa com inativos e pensionistas. Será que deveria haver um limite



apenas para ativos? Como na União não houve essa situação de aperto, esse assunto não ganhou a atenção devida. Talvez agora, com esse limite transitório, se criará esses conflitos de interesses entre ativos, inativos e pensionistas, na medida em que o aumento do número de inativos constrange os ativos.

No limite do PAC com pessoal estão excluídas as sentenças judiciais e os aumentos concedidos até 2006, bem como a substituição de mão-de-obra terceirizada por servidor público concursado. Existe um incentivo para essa mudança do servidor terceirizado para o concursado, lembrando também que os Tribunais de Contas dos Estados reclamam muito do uso da terceirização. Os Prefeitos se defendem dizendo que só podem contratar médicos, por exemplo, através de associações. Os números mostram uma redução de gasto com pessoal. Talvez não estejam refletindo essa migração de despesa com pessoal para outras despesas correntes na classificação orçamentária.

O PAC limita despesa com pessoal até 2016 e exclui as transferências ao GDF. Não aprofundamos ainda. Não sei se já tem a ver com esse problema do GDF com o Ministério Público do DFT: transferências da União.

Com a estabilização da moeda, os aumentos geralmente refletem períodos de represamento, de demandas, de planos de carreira com aumento de 10%, 20%, 30%, 40%. Agora, com o PAC, talvez a movimentação seja no sentido de que os aumentos passem a ser anuais. Com a inflação baixa, eles deixaram de ser anuais, mas talvez retornem agora, mantendo um pouco a cultura da indexação.

No art. 18, § 1º, que deu muita confusão, e no art. 42, a LDO da União estabeleceu uma espécie de regulamentação para efeito do Governo Federal. Não se considera terceirização atividades acessórias que não integram o plano de cargos da Prefeitura.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Dr. Eugênio, conclua, por favor, porque às 14h, em ponto, daremos início à nova Mesa.

O palestrante, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado, mandou nos avisar que estará aqui às 14h impreterivelmente, porque tem um compromisso que não pode adiar.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Vou concluir. Alguns projetos de lei complementar, motivados por demandas, na parte da responsabilização, por



exemplo, prevêem questionamento da eficácia da multa de 30%, que já havia comentado; necessidade de uma atuação conjugada de Tribunais de Contas e Legislativo; agilização do processo penal, lembrando o fenômeno da prescrição, ou seja, muitas irregularidades deixem de ser punidas, enfraquecendo a LRF; inventários de bens e dados arquivados — o novo Prefeito se queixa que, às vezes, não encontra bens e dados arquivados por não existir um inventário; prestação de contas subscritas por servidor com formação superior; existência do sistema de controle interno; responsabilidade do gestor pelas despesas irregulares com pessoal; patrimônio pessoal adquirido antes do registro da respectiva candidatura não seja atingido por eventuais ações civis e penais; obrigatoriedade da ação de regresso a que se refere o art. 37, § 6º, da Constituição, nos casos de dolo ou culpa do servidor, esclarecendo que nem sempre essa ação é obrigatória, mas existe uma proposta de tornar obrigatória a ação de regresso contra o servidor; maior poder de fiscalização aos tribunais, chegando, em alguns casos, à quebra de sigilos bancário e fiscal de administradores público, devidamente comprovado o desvio.

No que se refere a endividamento, vale registrar que o limite de 1,2 vezes da receita corrente líquida para pequenos municípios é muito alto. São Paulo está com um limite de 2,4, mas é uma situação *sui generis*. O fato de existir um limite único não me parece razoável. Pode causar o efeito balizamento, cujo limite vira um alvo, uma meta e um referencial da boa gestão fiscal. Como pode ser 120% da receita corrente líquida num referencial para a boa gestão fiscal de um município?

Os Estados tiveram alguns problemas de endividamento. A Operação Reluz foi acomodada pelo Senado. Os Estados com maior endividamento são: Rio Grande do Sul, 2,54, no último relatório, lembrando que o limite máximo da relação dívida/receita é 2; Alagoas, 2,15; Goiás, 1,91; São Paulo, 1,89, e Minas Gerais, 1,85.

Com relação à proibição em final de mandato, alguns querem tornar nula a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Hoje está proibido, durante 6 meses, despesa com pessoal; durante 42 meses, novas obras, e quer se incluir também renúncias fiscais. Isso, no caso de uma renúncia de mandato anterior ao final do exercício ser também atingido pelos efeitos do art. 42, que pune aquele período anterior, retroagir.



Quanto a cancelamento de empenhos, é uma questão atual. O gestor assume obrigações e cancela o empenho.

Lembro que o art. 52 determina que se obedeça às normas de contabilidade. As despesas e assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Salvo melhor juízo, o cancelamento de empenho não exonera o gestor da infração ao art. 42, assunção de obrigações no final de mandato.

Finalmente, sugere-se a elaboração da lei complementar de finanças públicas, lei mais geral, não voltada apenas para os aspectos de gestão fiscal, mas também para os aspectos de alcance de resultados, etc.

Agradeço a todos pelas contribuições e me coloco à disposição para a continuidade dos trabalhos.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Muito obrigado, Dr. Eugênio. Realmente, V.Sa. é um experto neste tema e certamente fornecerá muitos dados para o nosso Conselho.

Está presente o Deputado Federal Celso Maldaner, Prefeito 3 vezes de Maravilha, em Santa Catarina, bastante relacionado com o Dr. Ciro.

Recebemos da Assessora Maria Norma CDs, DVDs e apostilas de todas as palestras. Seria interessante enviarmos aos Deputados.

É propósito do nosso Conselho formatarmos um documento com a presença e os trabalhos de todos os que se apresentaram.

O nobre Deputado Jorginho Maluly pede a palavra. No entanto, nobre Deputado, sinto-me constrangido em dizer que, se concedermos a V.Exa. a palavra agora, não poderemos voltar. V.Exa. terá oportunidade às 14h, porque o painel será mais dilatado.

O Deputado disse aqui que a ordem do Procurador já não é mais um aviso, mas uma imposição, porque ele quer estar aqui às 14h em ponto.

Agradeço a todos os palestrantes os painéis tão enriquecedores.

Lembro mais uma vez que nossa palestra começará impreterivelmente às 14h, segundo o nosso Procurador.

Convidamos os nossos palestrantes e os 2 Deputados presentes, Maldaner e Jorginho Maluly... V.Exa. é filho do Maluly?



O SR. DEPUTADO JORGINHO MALULY - Sou.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Ah! bom. Então, é conhecidíssimo na Casa.

O SR. DEPUTADO JORGINHO MALULY - Só queria registrar que estamos há 3 horas sentados, assistindo a todos falarem. Que nos próximos painéis se respeitem os horários previstos, a fim de que todos se manifestem.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - V.Exa. tem toda razão.

Poderíamos ficar aqui até as 14h, a não ser que a platéia queira fazer o sacrifício do jejum.

Convidamos os palestrantes, os 2 Deputados e mais 11 pessoas, para o almoço. A Câmara disponibilizou 18 lugares no restaurante do Anexo IV, no 10º andar.

Declaro encerrada a reunião, aguardando pontualmente nosso retorno para as 14h.