



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: 12/2007	DATA: 6/2/2007
INÍCIO: 14h24min	TÉRMINO: 17h18min	DURAÇÃO: 2h54min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 2h55min	PÁGINAS: 55	QUARTOS: 35

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
LUCAS ROCHA FURTADO – Representante do Tribunal de Contas da União. HELENA GARRIDO – Representante da Confederação Nacional dos Municípios — CNM. VICTOR JOSÉ FACCIONI – Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil — ATRICON. RUBIM LEMOS – Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. MOACIR ANDRADE – Prefeito de Itambé, Estado da Bahia.

SUMÁRIO: Seminário *Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios*. Painel 2: *A Relação dos Municípios com os Tribunais de Contas e o Ministério Público: A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, a Aplicação de Sanções e os Instrumentos Disponíveis*.

OBSERVAÇÕES
Houve exibição de imagens. Há intervenções inaudíveis.



O SR. APRESENTADOR (Luiz Mário) - Senhoras e senhores, dando prosseguimento aos trabalhos deste seminário, convidamos o Deputado José Linhares a assumir a Presidência e convocar os palestrantes desta tarde.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Boa-tarde a todos. É um prazer tê-los novamente presentes a essa segunda parte do nosso seminário.

Vamos, com muito prazer, chamar para compor a nossa Mesa o Dr. Lucas Rocha Furtado, representante do Tribunal de Contas da União, e a Dra. Helena Garrido, representante da Confederação Nacional dos Municípios. (*Palmas.*)

O Dr. Rubim Lemos está-se deslocando para o nosso auditório. Quando S.Sa. chegar, também o saudaremos com uma salva de palmas.

O Dr. Victor José Faccioni, que é filho desta Casa, esteve aqui pela manhã e não sei se voltará à tarde. Também ficou acertada a vinda do Dr. Luiz Navarro de Brito Filho, representante da Controladoria Geral da União, mas S.Sa. não apareceu até agora.

Segundo o roteiro, nossos apresentadores fariam uma síntese, porque a reclamação na parte da manhã é que o horário ficou muito comprimido e ninguém pôde participar fazendo perguntas. Então, concederíamos 20 minutos para cada um dos apresentadores e abriríamos a reunião para o debate logo em seguida.

Peço às pessoas que quiserem falar que se inscrevam. Nossos auxiliares estão a postos para receber as inscrições. Vamos chamar os que querem fazer intervenção ou pergunta de acordo com a ordem de inscrição.

Com muito prazer, passo a palavra ao Dr. Lucas Rocha Furtado.

O SR. LUCAS ROCHA FURTADO - Nobre Deputado José Linhares, Dra. Helena, Srs. Prefeitos e Secretários, boa-tarde.

Recebi o desafio de participar deste evento que consiste em passar para os municípios brasileiros alguma experiência em termos de processo de prestação de contas, de instrução de processos de licitação e, principalmente, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000.

Sou do Ministério Público, que atua junto ao Tribunal de Contas da União. Então, se o Ministério Público é ruim e o TCU também, imaginem o que sai do cruzamento dos 2 órgãos.



Antes de iniciar minha fala, peço desculpas a todos, porque tenho um compromisso agora, às 15h, uma sessão do Tribunal. Um colega deve, salvo qualquer outro encaminhamento, substituir-me na sessão. Então, em princípio, teremos tempo para conversar e participar dos debates.

Senhores, vamos ao desafio que consiste em conversar sobre gestão pública municipal.

Antes de qualquer outra consideração, gostaria de apresentar um caso que ocorreu aqui em Brasília, no Ministério das Relações Exteriores, e que pode ser aplicado perfeitamente a qualquer gestor público municipal.

Há alguns anos, o Itamaraty recebeu o aviso de que iria receber um representante de determinado país. Quem já veio a Brasília em visita oficial percebeu que o Itamaraty costuma colocar bandeiras, tanto nacionais quanto do país visitante, no aeroporto e em várias locais da Esplanada dos Ministérios. E o Itamaraty não tinha a bandeira do país que nos estava visitando. O que fez o gestor responsável pelo setor de contratações do Itamaraty? Disse o seguinte: *“Não tenho tempo sequer de fazer um convite. O que vou fazer para resolver meu problema? Conheço um fornecedor, vou pegar a proposta dele e vou forjar duas outras propostas”*.

É isto mesmo: ele montou um processo de convite. Falsificou propostas, criou nome de empresas, criou documentos com a melhor das intenções. A rigor, no preço contratado não foi identificado sobrepreço, superfaturamento. Claro que se descobriu essa fraude, e esse gestor público responde a diversos processos criminais, vários elencados na Lei nº 8.666, de 1993, e teve seriíssimos problemas no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Senhores, gestor público nos dias atuais deve saber que sua situação é muito pior do que a da mulher de César. A mulher de César tinha que ser e parecer honesta. O gestor público deve ser honesto, parecer honesto e ser capaz de provar, de demonstrar que é honesto. Não há ninguém que assuma cargo público municipal, estadual, da administração direta ou indireta que depois de deixar o mandato não tenha que responder por um legado de processos na Controladoria, no Tribunal de Contas e no Ministério Público. As ações de improbidade abundam Brasil afora. Então, senhores, gestor público deve ter a seguinte consciência: se administro



dinheiro público, devo ser capaz de aplicá-lo corretamente e de demonstrar que o apliquei corretamente.

O ônus da prova é contra o gestor. Sei que vários dos senhores e das senhoras aqui presentes têm formação em Direito ou conhecem a noção básica em Direito de que o ônus da prova cabe a quem acusa, a quem alega. Se alego algo contra outro particular, cabe a mim provar o que alego. Em matéria de recursos públicos, a regra não é essa. A regra em matéria de aplicação de recursos públicos é que o ônus da prova da correta aplicação dos recursos é do gestor. Ninguém precisa provar que um gestor público desviou dinheiro. Se ele recebeu recursos federais ou estaduais no seu município, cabe a esse gestor demonstrar que aplicou corretamente o processo. Aí é onde surge a burocracia. E não me refiro à burocracia no sentido negativo, aquela que emperra, que engessa, que impede que as boas intenções dos gestores se tornem realidade, mas àquela que é capaz de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos.

No âmbito do Direito Administrativo, é corrente a noção de que o gestor público deve ser capaz de materializar, de abrir processos para que, por meio desses processos, se faça um controle.

Antes do início desta apresentação, desta conversa com os senhores, eu conversava com a Dra. Helena sobre a necessidade de os municípios desenvolverem capacidade de ter pessoal que cuide, que acompanhe esses processos. Se o município tem a pretensão de aplicar recursos públicos, a pretensão de ser um município com autonomia administrativa e financeira, deve ser capaz de ter um quadro, ainda que minúsculo, ainda que em convênio com outros municípios; ele deve ter condições de desenvolver tecnologia para que tenha pessoal com capacidade de instruir esses processos.

Sabemos do desafio, da luta do Prefeito para conseguir repasse, liberação de verba do orçamento. É uma grande dificuldade conseguir que o dinheiro do Orçamento da União seja liberado para o município. Esses repasses voluntários são feitos por meio de convênios firmados entre a União, ou determinado Ministério em nome da União, e o município.

Há todo um procedimento a ser observado. É muito bom ter o dinheiro, aplicar o dinheiro, mas o gestor deve ter plena consciência de que existe o outro lado da



história. Ele deve ser capaz de criar processos para demonstrar, por meio de uma conta única, que o recurso foi aplicado corretamente. Há todo um procedimento. Ele deve ser capaz de fazer uma licitação, ele deve ter conhecimento pessoal, ter o mínimo de treinamento que permita, no âmbito do Município, realizar um convite, realizar um pregão.

Existe um decreto federal, editado em agosto de 2006, que determina que qualquer compra que envolva recursos públicos federais, qualquer contrato, qualquer contratação de bens ou de serviços que se enquadrem naquele conceito definido pela Lei do Pregão como bem ou serviço comum deve ser contratado prioritariamente por meio de pregão, na modalidade de pregão eletrônico. Ou seja, os municípios devem ser capazes de treinar pessoal para conduzir pregão, se possível, pregão eletrônico. Mas sabemos que a grande maioria dos municípios brasileiros não tem acesso à Internet. Então, se não têm condições, não têm tecnologia disponível para fazer um pregão eletrônico, que é fora de sua realidade, devem abrir um processo — isso é exigido no instrumento do convênio — e demonstrar por que não fizeram o pregão. O próprio decreto dá abertura, mas isso envolve o conhecimento da Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Senhores, trabalho no Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Passo o dia inteiro vendo processo de desvio de dinheiro, com superfaturamento, com todo tipo de tecnologia de fraude. Sei que se os senhores estão aqui presentes é porque ninguém tem pretensão de fraudar. Parto do pressuposto de que ninguém veio aqui com a intenção de conhecer para contornar. Creio que todos aqui presentes vieram para seguir corretamente, fazer correto, fazer bem feito. Pois bem, para fazer isso é preciso conhecer a legislação. Conheçam a legislação, treinem pessoal, firmem convênios. Muitas vezes, existe boa vontade por parte de órgãos federais como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Muitas vezes, o TCU abre programas — ainda que normalmente os eventos sejam realizados nas Capitais —, realiza eventos de treinamento de pessoal. Mas o maior interessado em treinar pessoal deve ser o próprio município, o próprio gestor público municipal; do contrário, vai ter problema.

Se recebo um processo mal instruído, sabendo que o ônus de prestar contas é do gestor que recebeu os recursos, não tenho como saber se o dinheiro foi



desviado, se ele é um fraudador. Não tenho como saber, de antemão, se ele não prestou contas corretamente porque não tem conhecimento, porque não dispõe de recursos materiais, porque não dispõe de pessoal em condições de prestar contas corretamente. Não tenho como saber, senhores. Recebo os processos de prestação de contas, e ali não tenho a certeza. Existe um procedimento a ser seguido, existem documentos que devem ser juntados. Se o procedimento não foi observado, os documentos exigidos pela legislação, pelo convênio não foram juntados, como posso atestar a correta aplicação dos recursos?

“Mas eu sou uma pessoa séria, doutor”. Quantas vezes recebo em meu gabinete gestores municipais que dizem ser pessoas sérias? Eu digo: “Tudo bem, doutor, inclusive está aqui a votação avassaladora que o senhor obteve em seu município, mas existem regras que devem ser observadas”. É como eu disse para os senhores: o ônus é do gestor público.

É algo insuperável? É um problema seriíssimo condenar quem fez mal feito porque quis desviar, porque quis fraudar, porque quis superfaturar, o que não é uma realidade só brasileira, mas mundial. Diz-se que a corrupção, Deputado, não é um problema dos tempos, mas do homem. Desde que existe homem, desde que existe recurso público, alguém já passou a pensar em como poderia apropriar-se, como poderia desviar aquele recurso. Essa é a realidade, e é também a realidade nacional. Existe muito desvio, existe muita malversação de recursos públicos.

Agora, atenção: há alguns anos, ao menos na Administração Pública Federal, a maior crítica feita ao TCU era de omissão. *“O TCU é omissor. O TCU não comparece”*. Hoje, ao menos na Administração Pública Federal, quando conversamos com gestores municipais, a crítica que fazem ao TCU é que ele não dá espaço, está sufocando o gestor público, não permite mais discricionariedade. Já é um outro nível de crítica, em outra esfera. Em alguns aspectos, em alguns casos, é procedente essa crítica feita ao TCU.

No âmbito dos municípios, eis o maior desafio de quem atua no controle da administração pública: como fazer para controlar mais de 5 mil municípios Brasil afora? Como fazer, por exemplo, para controlar processos ou determinados programas de Governo que envolvem execução descentralizada, esses repasses dentro dos programas sociais do Governo Lula? Como fazer para controlar isso? No



âmbito da Administração Pública Federal não há estrutura, não é possível ao TCU ou à Controladoria Geral da União indicarem um servidor para cada município para acompanhar cada um dos diversos programas. Provavelmente, seria gastar mais dinheiro com a fiscalização, com o controle, do que com o próprio programa. Ou seja, existe um desafio lançado.

A rigor, acredito que todos os que estão aqui, certamente com algumas sérias divergências em termos de procedimentos, têm boas intenções no sentido de que temos de avançar. Temos certeza de que a possibilidade, a perspectiva de o Brasil avançar necessariamente deve passar por alguma solução que envolva o município, que envolva a participação dos gestores municipais. Isso é ponto pacífico.

Mas como fazer para levar esse conhecimento aos municípios? Como fazer para levar ao município a necessidade de conhecer a Lei nº 8.666, de conhecer os avanços que envolvem o pregão?

O pregão, senhores, tem resultado na redução, em média, de 25% nos preços. Ou seja, quando se faz um convite, uma tomada de preços, uma concorrência, e paralelamente um outro órgão realiza um pregão para contratar o mesmo objeto, quando se comparam os preços, o que se percebe é uma redução de 25%.

É uma boa idéia, tão boa que dentro desse programa que o Governo divulgou e está divulgando, uma das medidas do PAC, do Governo Federal, é alterar a Lei nº 8.666 para permitir que todas as modalidades de licitação, inclusive a concorrência, se utilizem de algumas características e figuras típicas do pregão, como a inversão de fases e a possibilidade de serem apresentados lances verbais paralelamente à apresentação de propostas. Portanto, nem tudo o que a Administração Pública Federal faz em relação à Administração Pública Municipal é maldade, é feito por mal.

Os senhores podem dizer que sequer conhecem a Lei nº 8.666 e já vem a Lei do Pregão, já vem um decreto exigindo que se faça pregão, que se faça pregão eletrônico; já vêm novas alterações na Lei nº 8.666. A intenção é melhorar o sistema, é desburocratizar, na certeza de que a Lei nº 8.666 possui, sim, grandes inovações e aspectos importantes, como a necessidade de um projeto básico bem



feito e a necessidade de motivar determinadas soluções. São inúmeras as possibilidades de contratação sem licitação.

No caso do Itamaraty, que contei para os senhores no início desta conversa, era perfeitamente cabível uma contratação emergencial. O Itamaraty justificaria dentro de um processo, dizendo que recebeu o aviso e não dava tempo de fazer sequer um convite, porque o Chefe de Estado chegaria em uma semana, que era o tempo que se levava para encaminhar as cartas-convite e aguardar que os convidados apresentassem suas propostas. Nesse tempo, ele teria que estar com o objeto do contrato pronto para ser executado, deveria ter condições de fazer isso. O que poderia ser feito? Dentro do processo, nos termos da Lei de Licitações, justificar a não-realização de licitação, que ele poderia ter feito, por meio de um contrato emergencial.

É possível o contrato emergencial? Sim. Mas cuidado para não cair na tentação de que tudo é emergência. Conhecendo a situação da administração pública brasileira, senhores, tudo é emergência. Muitas vezes o gestor público não adota providências que poderia adotar aguardando que surja a situação emergencial para que, diante dela, se legitime a contratação direta. Aí, ele vai onde quer e normalmente vai a um amigo; ninguém vai a inimigo.

Senhores, a Administração Pública Federal tem desenvolvido novos mecanismos. É perceptível. Atuo no Ministério Público junto ao TCU há 13 anos. Nestes 13 anos, vi o sistema de controle sair de uma situação de passividade, de omissão, e hoje ser acusado de excessos, no sentido de que sufoca o gestor público. A tendência é de crescimento do sistema de fiscalização.

Aproveitando a presença do Dr. Faccioni, Presidente da ATRICON e gaúcho, gostaria de dizer que o Ministro do TCU, Adylson Motta, aposentado recentemente e também gaúcho, dizia que o TCU não está aqui para punir ninguém, ele quer ser parceiro de quem está bem intencionado, de quem tem boas intenções no processo.

Então, na dúvida, busquem os órgãos de fiscalização. Normalmente, onde existe recurso para ser repassado existe alguém com alguma disponibilidade de tempo, com boa vontade para dar uma orientação, para que V.Exas. não caiam na vala comum daqueles que, por meio ou em razão de processos mal instruídos, depois de deixarem suas gestões, terão de passar 5, 6 ou 10 anos de suas vidas



contratando advogados, tendo de vir a Brasília, não para pedir novas verbas, mas para tentar justificar os processos que aqui ficaram na CGU, no TCU ou tendo de ir à Capital para se defender dos processos propostos pelo Ministério Público.

Temos, sim, dificuldade muito grande em separar quem faz malfeito de quem não faz. Normalmente, trabalhamos com processos, com papel. A verdade é essa. O que chega a Brasília é o papel. O papel aceita muitas coisas, inclusive, fraude. Mas V.Exas. devem ter capacidade ao menos de apresentar processos adequados. Existe uma luta para trazer para o sistema de fiscalização o controle social, que é muito deficitário. Normalmente, quando se fala, no Brasil, em controle social se fala em imprensa, com todo viés político, com toda capacidade de, por meio de uma matéria de jornal, acusar e condenar. Contra isso não cabe mais recurso algum. Todos os senhores sabem disso.

Há muitos desafios, mas com boas intenções acredito ser possível avançar. Não será em 4 anos que todos os problemas dos municípios serão resolvidos. Oxalá isso fosse possível. Não é. Em matéria de repasse de recursos públicos federais, no entanto, é perceptível um grande avanço. O desafio é ter, nos municípios, estruturas capazes de montar, conduzir e prestar conta desses processos. Esse é o grande desafio.

A orientação que recebi é de que teria 20 minutos para falar. Aguardo a orientação do Presidente. Continuo?

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Gostaríamos que o nobre expositor cumprisse o tempo estabelecido, para que possamos conceder a palavra a todos os inscritos. Depois ouviremos as pessoas do auditório.

O SR. LUCAS ROCHA FURTADO - Agradeço a atenção a V.Exas. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Agradeço a participação ao Dr. Lucas Rocha Furtado.

Convido para compor a Mesa, com muito prazer, o Sr. Victor José Faccioni, ex-colega que trabalhou conosco nesta Casa, e o Dr. Rubim Lemos, Promotor de Justiça do Ministério Público. (*Palmas.*)

Concedo a palavra à Sra. Helena Garrido, representante da Confederação Nacional dos Municípios, advogada, especialista em gestão de pessoal e em gestão



estratégica municipal, ex-Secretária de Administração e Governo de municípios e Procuradora da Confederação Nacional dos Municípios.

A SRA. HELENA GARRIDO - Manifesto minha satisfação de estar participando deste evento. Agradeço o convite e a oportunidade de trazer a posição da Confederação Nacional dos Municípios à Câmara dos Deputados, que deveria contar com a presença do Presidente Paulo Ziulkoski, mas que, para satisfação de todos nós e dos municipalistas brasileiros, está hoje na Costa Rica participando de eventos internacionais sobre municipalismo. O Brasil está representado, uma vez que o Paulo Ziulkoski é Vice-Presidente da Federação Interamericana de Associações de Municípios de toda a América, que, neste momento, está programando evento latino-americano que deverá acontecer em julho, na cidade de Florianópolis, onde reuniremos os Prefeitos de toda América Latina para discutir municipalismo. Por essa razão, nosso Presidente não está presente aqui hoje.

Fui orientada a trazer para a discussão as dificuldades que os municípios enfrentam para cumprir plenamente a LRF e a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 86.693. Os órgãos de controle levam em conta o problema da gestão?

O representante do Ministério Público no Tribunal de Contas da União, como V.Exas. já viram, numa referência deixou claro o entendimento dos órgãos de controle. Tal referência se deu em função de nossa conversa informal. Ele já demonstrou claramente que é indiscutível o atrelamento que obrigatoriamente a instituição tem em relação ao cumprimento do princípio da legalidade. Nós não desconhecemos isso. Porém, nosso gestor público enfrenta, no dia-a-dia, os problemas e as preocupações que demandam mais do interesse público daquela pequena comunidade que o elegeu para gerir seus destinos e para resolver seus problemas.

Também está entre os temas que devo abordar a LRF, o cumprimento da Lei de Licitações e Contratos, os itens mais difíceis de serem observados nessa legislação, transparência no cumprimento dessas leis e sugestões para o aperfeiçoamento das leis.

Preparamos alguma coisa para repassar, rapidamente, para V.Exas. a realidade dos municípios brasileiros e nossa contribuição em forma de sugestão para que a legislação seja aperfeiçoada.



Com sua licença, vou falar em pé.

(Segue-se exibição de imagens.)

Inicialmente, gostaria de dizer aos que ainda não nos conhecem quem somos nós. A Confederação Nacional de Municípios — CNM, é uma entidade com 25 anos de atividade na vida pública brasileira. Ela é composta por federações estaduais de municípios, associações regionais de municípios e municípios. Tem por finalidade, fundamentalmente, trabalhar para assegurar cada vez mais a autonomia de nossos entes públicos — autonomia consagrada na Constituição Federal, mas, infelizmente, pouco considerada nas diversas práticas desenvolvidas pelos demais entes da Federação e por muitos dos Poderes também — e a defesa dos interesses dos municípios.

A Confederação tem sido insistente e trabalha permanentemente nesse sentido, em função da consciência indiscutível que temos de que, para assegurar a autonomia concedida no texto da Constituição, é fundamental que o município tenha condições financeiras de sustentar e satisfazer o interesse da comunidade e, principalmente, competência para aplicar dos recursos públicos com eficácia. Por isso, nossa grande preocupação e nosso trabalho permanente na defesa dos interesses de nossos municípios. Queremos, com isso, alcançar capacidade financeira para enfrentar as demandas presentes nas 5.562 comunidades brasileiras. Queremos buscar capacidade técnica para cumprir as obrigações e atender aos princípios da Administração Pública. Ainda não conseguimos. Estamos longe de alcançar a plenitude do cumprimento de obrigações com a eficiência que o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas dos Estados e a Controladoria Geral da União desejam. Mas estamos trabalhando nesse sentido.

O que trazemos de informações são dados extraídos da realidade em que vive a maioria dos municípios brasileiros. É importante deixar claro que a maioria dos municípios da Confederação é de pequeno e médio porte, e temos uma instituição co-irmã, a Frente Nacional de Prefeitos, que congrega os municípios que integram regiões metropolitanas.

A realidade que apresentaremos será a dos pequenos municípios brasileiros.



Essa é a composição de nossa instituição. Representamos os 5.562 municípios brasileiros, mas pouco mais de 3 mil realmente contribuem para a Confederação.

Está aí listada a preocupação da Confederação de levar informação aos municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como a panacéia que salvaria as finanças públicas brasileiras. Queremos crer nisso, mas não dá para esquecer a forma como foi apresentada essa salvaguarda das finanças públicas brasileiras.

Lembro-me da manchete do *Jornal Nacional* no dia em que a Lei Complementar nº 101 foi votada. O âncora começou a chamada dizendo que tinha acabado a farra dos Prefeitos. Parecia até que os problemas financeiros do Brasil eram de responsabilidade dos municípios. Mas sabemos que não é bem assim, tanto que nossos municípios têm hoje plena capacidade de endividamento. Os municípios brasileiros cumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal, observam os limites impostos pela lei. Quem não observa são os demais entes.

Com a consciência de que a LRF exigiria dos gestores públicos muita responsabilidade e produziria grandes preocupações para os entes públicos, começamos a desenvolver nosso trabalho. Além da defesa institucional do ente público e da batalha permanente no sentido de garantir recursos financeiros que permitam aos municípios cumprir suas obrigações, trabalhamos para evitar erros formais na aplicação da legislação, orientando os municípios. Mas temos de confessar que não conseguimos ainda alcançar todo o Brasil. Nossa pretensão é essa.

Chamamos permanentemente a atenção para práticas incompatíveis com os princípios da administração pública, assim como para a manutenção de estruturas administrativas que dêem suporte à continuidade da gestão. É preciso conhecer todos os passos para evitar práticas de improbidade administrativa. Aliás, a Lei de Improbidade Administrativa é hoje uma lei extremamente comum, utilizada largamente para acusar e para lançar responsabilidade sobre os gestores públicos. Até certo ponto, essa lei foi banalizada pela forma, digamos assim, errada como é usada.



Há erros formais na formulação e na interpretação de textos legais. Temos essa dificuldade, daí a quantidade de inconstitucionalidades que acontecem nos municípios.

Falhas no planejamento: aqui, temos de parar um pouco para falar na LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elege como ponto fundamental o planejamento. E, ao eleger o planejamento como base de toda a realização e a execução da lei, impõe a obrigatoriedade de tornar compatíveis todos os instrumentos de planejamento, ou seja, PPA, LDO, LOA têm de ser construídos numa seqüência e executados da mesma forma. E aí está a primeira grande dificuldade da maioria dos municípios brasileiros.

Temos enorme dificuldade técnica para elaborar esses instrumentos de planejamento. O gestor público municipal é um cidadão, por exemplo, no meu Rio Grande, que saiu do trator para ser Prefeito do município. É aquele cidadão que todo mundo aprecia e aplaude no seu pequeno município e que, até ontem, tinha o armazém da esquina que abastecia toda a comunidade ou aquele que é o único médico da cidade.

Essas são as realidades dos gestores públicos brasileiros de mais de 3.100 municípios. São homens comuns que são levados pela comunidade, muitas vezes, até contra a vontade deles, para exercer aquele cargo de direção, de administração dos interesses da sua cidade. E essa realidade não pode ficar longe da cabeça daqueles que têm a responsabilidade de fiscalizar e de avaliar o cumprimento das obrigações dos gestores municipais.

Então o planejamento ainda é o grande problema da maioria de nossos municípios. Falta técnica para planejar.

O PPA é um planejamento de 4 anos. Precisamos ter uma visão do que vamos ter e viver em 4 anos e fazer a previsão dos recursos com os quais vamos contar. Isso é possível onde temos tudo o que nos possibilita fazer esse levantamento. Imaginem fazer isso num município em que nem sequer chega a Internet, onde não há telefone, onde não existe um computador e onde o salário mais alto que o Prefeito pode pagar é o mínimo. Essa realidade está aí e não pode ser ignorada.



Também temos o trabalho muito sério no sentido de evitar que, exatamente, por desconhecimento de tudo isso que vimos elencando, cheguemos a ter nossos gestores processados por ações delituosas culposas, em sua esmagadora maioria, como acontece hoje.

Estão aí listadas as dificuldades que levantamos para o cumprimento da LRF em nossos municípios.

Já falei dos instrumentos de planejamento. Se não conseguirmos elaborá-los de forma conveniente, conseqüentemente a execução também terá problemas.

Execução orçamentária e compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento: além do planejamento e dos controles de execução, nossos gestores agora têm obrigação de juntar à sua LDO anexos de metas fiscais, de estabelecer metas fiscais a serem cumpridas quadrimestralmente. E, a cada 4 meses, eles vão à Câmara Municipal fazer o relatório das metas cumpridas, das que não cumpriram, e das razões do não-cumprimento e estabelecer novo cronograma para cumprir.

Essas realidades, para nós, são comuns. Estudamos para isso, trabalhamos nisso, estamos aqui envolvidos nesse procedimento. Lá no município, porém, o gestor, o Prefeito, o Vice-Prefeito, o Vereador, aquele servidor público que tem pouca qualificação jamais vai ter condições de entender como, efetivamente, fazer isso.

A renúncia de receita é outro problema para nossos Prefeitos, porque o ente público município, na verdade, precisa participar, obrigatoriamente, do fomento ao desenvolvimento. É por meio do desenvolvimento que se gera emprego, que se gera renda, e é por meio do emprego e da renda que se geram tributos, e é com estes que é possível melhorar a vida do cidadão. Na verdade, porém, a renúncia de receita, da forma como está desenhada nos artigos da LRF, impede o gestor de prever a participação do município no fomento ao desenvolvimento, que vem ajudar os munícipes, oportunizando a chegada de empresas novas, oportunizando o desenvolvimento de atividade gerada no município. Por quê? Porque para que possa renunciar à receita, ele tem de prever na estimativa de receita que, naquele exercício, tal fato poderá ocorrer. Ou então, para renunciar, ele vai ter de provar e comprovar a origem de recursos que vão substituir aquela renúncia. É um problema que acaba impedindo a geração de empregos no município.



Despesas obrigatórias de caráter continuado: o cumprimento dos artigos 16 e 17 da LRF exigem do gestor uma série de ações, de projetos e de planos para que seja implementado esse tipo de despesa a ser gerada no município. Na verdade, obrigatoriamente o gestor terá de acabar desenvolvendo ações práticas e programas que lhe impõem uma despesa obrigatória de caráter continuado. Essa compreensão, essa compatibilidade, essa demonstração de premissas que sejam capazes de mostrar o impacto dessa despesa nos orçamentos naquele e nos 2 exercícios seguintes gera enorme dificuldade.

Controle das despesas com pessoal e manutenção dos limites. Como eu disse aos senhores, dos 5.562 municípios brasileiros, apenas 21 não conseguiram cumprir o limite de despesa com pessoal no exercício de 2005. Todos os demais cumpriram. Nenhum deles gastou mais do que 60% da receita corrente líquida com pessoal. Eles cumpriram porque tinham obrigação de cumprir, mas, com certeza, o cumprimento dessa obrigação acarreta inúmeros prejuízos para as comunidades.

Tentem imaginar os senhores que, em 1980, o Governo Federal detinha aproximadamente 80 mil servidores na área de saúde, e os municípios tinham pouco mais de 20 mil. Hoje, o Governo Federal não chega a ter 200 mil servidores na área da saúde e os municípios brasileiros têm 800 mil.

Começamos a olhar para a educação, começamos a olhar para todas essas obrigações decorrentes dos inúmeros planos governamentais, os quais quem executa é o município. E vão recursos da União? Não resta dúvida de que sim, mas não são suficientes para o programa como um todo. O município tem a responsabilidade de arcar com pessoal, de contratar, de pagar, de manter uma despesa obrigatória de caráter continuado, que é para o resto da vida do ente público. Isso nos gera extremas preocupações e cria muitos problemas. Os municípios conseguem manter com certeza despesas com pessoal, mas à custa de não atender a outras obrigações.

Restos a Pagar: na verdade, trouxeram indiscutivelmente grande benefício aos gestores se considerarmos o texto do art. 42, visto que o artigo que tratava de Restos a Pagar foi vetado. E, no art. 42, temos aquele impedimento de que, nos últimos 2 quadrimestres do último ano do mandato, o gestor não pode contrair despesa nova que não venha a deixá-la inteiramente paga ou com recursos



financeiros em caixas disponíveis para pagá-la. Indiscutivelmente, isso veio trazer muita tranquilidade aos gestores públicos. Não resta dúvida.

Todavia, temos ainda algumas dificuldades de entendimento do que emana do art. 42 nos pequenos Municípios. Já tivemos situação em que Prefeitos, nos últimos 6 meses, não puderam mais pagar luz, água, telefone — até chegar a informação exatamente como ela é, não é de fácil explicação — e arcar com despesas geradas com publicações impostas pela lei. O município tem de publicar balanços e relatórios, o que gera despesas — muitas vezes até insuportáveis — para o Erário.

Desconhecimento da população, dos servidores, dos Vereadores e muitas vezes dos próprios gestores sobre a LRF: é muito difícil para o Prefeito convencer a sua comunidade de que, nesse exercício, ele não poderá resolver aquela situação imediata, em função da falta de previsão para isso, e assim por diante. Quer dizer, a população desconhece o conteúdo da LRF, conhece apenas aquilo que a imprensa anuncia. E a imprensa anuncia apenas o que dá manchete e o que causa polêmica.

Há diversidade de entendimentos dos graus de exigência por órgãos de controle externo. Temos essa realidade. Acredito que o Presidente Victor José Faccioni não vai deixar-me mentir sobre o fato de que os Tribunais de Contas do Brasil têm, sobre as mais diversas diretrizes da LRF, entendimentos diferenciados, práticas diferenciadas e ações diferenciadas. E isso realmente acaba criando uma série de problemas, sem contar que, além do Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios, o município e o Prefeito são ainda fiscalizados pelo Ministério Público, pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União. E cada um interpreta do seu jeito. Essa é a realidade.

Em relação à Lei nº 8.666, vou apresentar rapidamente o que listei em termos de dificuldades. Procedimentos complexos que geram dúvidas nos servidores públicos que são os responsáveis pelo controle das licitações, pela elaboração de editais etc.: a indicação da proposta mais vantajosa seria excelente se pudesse ser aproveitada pelos municípios. Mas infelizmente é quase impossível o aproveitamento desse item previsto no art. 3º. Na realidade, o entendimento da maioria dos órgãos de controle é que o menor preço é o mais vantajoso. Sabemos que nem sempre é assim. Muitas vezes o menor preço traz inúmeras desvantagens.



Vou citar exemplo vivido quando eu estava à frente da Secretaria de Governo de um município. Compramos papel higiênico pelo menor preço. Mas o rolo do papel higiênico, da metade em diante, ia tornando-se um fio, até terminar em nada. Mais da metade do rolo ia fora. É claro que, quando constatamos isso, mandamos devolver. Trata-se de exemplo bem simples e comum dessa realidade. Se o gestor optar pela proposta mais vantajosa, vai ter de explicar, justificar e comprovar — aquilo que o doutor dizia no início — que realmente essa era a mais vantajosa. Isso tem gerado inúmeros problemas para os municípios, principalmente no que se refere a aparelhos, a peças de veículos, de máquinas em geral e de informática, porque realmente nem sempre o melhor preço se adapta à necessidade do município.

Quanto à modalidade, há grande dificuldade de entendimento. Sugestões foram apresentadas no sentido de ficarem apenas 2 modalidades — de repente, aquelas seriam subdivididas — e incluir o pregão na condição de modalidade. O pregão, além de facilitar os procedimentos, com a possibilidade de inversão de fases, ainda faz aquilo que o doutor dizia há pouco. A economia dos municípios brasileiros que têm conseguido utilizar o sistema de pregão, principalmente o pregão eletrônico, na compra de medicamentos e equipamentos é extraordinária, é superior a 50% do que seria na aquisição normal. Portanto, indiscutivelmente é a grande revolução no pregão, que necessita ser aperfeiçoado, aprimorado, e essa possibilidade precisa ser estendida a todos os municípios. Temos ainda muitos problemas para chegar a lugares mais distantes. Temos um trabalho exclusivamente voltado para o pregão eletrônico, o Programa Cidade Compras, que está levando essa solução de informática a todos os municípios.

A dispensa de licitação sugere várias interpretações. Seria bom que, ao mexer na lei, isso ficasse mais claro. A habilitação de licitantes também é um problema, e a esperança é exatamente que se consiga modificar, aproveitando as regras que vêm do pregão. Minha sugestão é no sentido de haver um cadastro de fornecedores únicos e a padronização nas certidões que precisam ser apresentadas por aqueles que vão habilitar-se. Temos, no Brasil, uma diversidade maluca de expedição de certidões. Cada órgão tem o seu sistema, a sua burocracia, a sua certidão, o seu prazo de validade, o que acaba gerando inúmeros problemas nos municípios.



Entendemos que os arts. 54 a 79, que disciplinam os contratos, precisam ser revisados atentamente. No que se refere às sanções administrativas, é preciso haver legislação mais flexível, que realmente possibilite a aplicação, porque hoje, da forma como está, a interposição de vários recursos possíveis de serem utilizados acaba impedindo a aplicação dessas sanções. O coitado do servidor público sabe que a sanção que vai aplicar será questionada na Justiça, em função da falta de clareza no texto da lei, e que vai acabar incomodando-se por longo tempo. Portanto, ele prefere não aplicar a sanção administrativa a correr esse risco.

Quanto à relação com os Tribunais de Contas dos Estados, não temos problemas. É bem verdade que dispomos de Tribunais de Contas muito próximos das federações, das associações e, conseqüentemente, dos Municípios, que procuram trabalhar numa interação, numa relação de proximidade, para oferecerem orientações. Dispomos de Tribunais de Contas que vêm desenvolvendo no interior dos Estados atividades específicas de treinamento. Cito como exemplo nosso Rio Grande do Sul, e, com certeza, há muitos outros. No Rio Grande do Sul, dispomos de Ercos, programações específicas de treinamento direto do Tribunal com os Municípios.

Há tribunais ainda muito longe dos gestores e aqueles com alguma dificuldade de relação, embora sejam muito poucos. Eu diria até que isso é insignificante, perto da enormidade que teremos ainda pela frente.

A CNM, com certeza, precisa e quer contar com os Tribunais de Contas, para que todas as informações que precisam chegar ao gestor, ao Prefeito e ao servidor público municipal sejam levadas com presteza, com segurança e com a certeza de que aquela é a melhor orientação.

No tocante ao Ministério Público, infelizmente essa relação não pode ser descrita como normal. O MP descobriu os TACs, e, se nós nos descuidarmos, eles acabam governando. Essa é a realidade. Perdoem-me os colegas, mas vim aqui para falar sobre aquilo que efetivamente chega a nossos Municípios.

Aparentemente, o TAC é um instrumento inofensivo. Ele só acontece se o Prefeito for pressionado. *"Se o senhor assinar o TAC, não vai sofrer uma ação civil pública. Se não assinar o TAC, vem uma ação civil pública."* Aí o Prefeito assina o TAC e se compromete a fazer coisas que não planejou, que não fazem parte do



orçamento. Compromete-se, sim, a fazer coisas com as quais não vai arcar, porque não terá recursos nem técnicos para fazer. Amanhã ou depois, o Prefeito deixa de cumprir e termina processado de qualquer forma. Ou, então, para atender àquele compromisso assumido com o Termo de Ajustamento de Conduta, deixa de cumprir todas as demais obrigações.

Precisamos encontrar um meio para que essa situação fique mais de acordo com a realidade do ente público onde ocorre o fato.

Por outro lado, até hoje não conseguimos entender o papel da Controladoria-Geral da União. Até hoje não conseguimos entender por que vai ao Município se dispomos de Tribunais de Contas nos Municípios e nos Estados, se dispomos do Ministério Público. Mesmo assim ainda se desloca enorme contingente de servidores para verificar a aplicação de verbas federais. Se prestamos conta ao Tribunal de Contas da União, os dos Estados também poderiam fazer a verificação.

Aliás, a Controladoria-Geral da União seria mais necessária aqui do que no município. Só que ela vai ao município, faz levantamentos, entrevista pessoas da comunidade, faz suas deduções e as publica na Internet. Aí os Prefeitos acabam sendo expostos, sem terem tido sequer o direito de dizer: Ora, isso não foi bem assim.

São 2 relações para as quais, sinceramente, ainda precisamos encontrar caminhos e ajustes, a fim de que se tornem mais verdadeiras e mais reais.

Somos partidários da instituição de sistemas de controle interno em todos os municípios brasileiros, de órgãos de controle interno que funcionem efetivamente e contamos com a parceria da ATRICON nesse sentido.

Entendemos que, no momento em que existir órgão de controle interno no município, os problemas serão resolvidos lá na sua esmagadora maioria. A desinformação deixa de acontecer para o gestor. Ele será permanentemente comunicado do que está acontecendo. Com certeza, esses serão os grandes instrumentos de melhoria da qualidade na administração pública municipal. Vale dizer que muito poucos Estados implantaram controles internos em seus municípios — sei somente de 2.

É muito importante que esses órgãos sejam implantados levando-se em conta o tamanho do município, que não sejam elefantes brancos e sejam constituídos por



servidores públicos municipais estatutários, com garantia de emprego, para efetivamente poder desenvolver um bom trabalho. Para isso, precisaremos motivar os gestores para as funções que esses órgãos precisam desenvolver, com estruturas simples e, repito, com servidores estatutários.

Entre as sugestões que traz a CNM cabe-me destacar, primeiro, cautela, muita cautela nas interpretações e nos julgamentos, por parte de todos nós. Segundo, conhecimento. É fundamental conhecer. Não dá para avaliar nem julgar aquilo que não se conhece. É fundamental conhecer a realidade de nossos municípios, para poder avaliá-los e julgá-los. Trata-se de avaliação criteriosa e desapassionada, que fundamentalmente respeite o gestor municipal.

Punir Prefeito dá manchete, mas, nas demais esferas do Poder, ninguém tem coragem de punir. Vamos respeitar mais o gestor público municipal. Ele foi eleito pela comunidade para gerir os destinos dela. E, muitas vezes, é reeleito porque foi aprovado pelo que fez. Então, temos de respeitar o gestor municipal. Ele merece de todos nós muito respeito e muita consideração. Ele abandona a vida privada para prestar serviços à sua comunidade. Esse é o papel do Prefeito.

Como disse, a CNM quer ser parceira de todos esses órgãos de fiscalização, para buscarmos, juntos, a melhoria da administração pública municipal brasileira. Com certeza, com eficiência vamos conseguir essa autonomia, que, por enquanto, faz parte apenas do texto constitucional.

É nossa mensagem.

Muito obrigada. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Agradecemos a excelente colaboração à Dra. Helena Garrido, que nos ofereceu várias e bem práticas sugestões. Parabéns!

Tenho a honra de passar a palavra ao grande Dr. Victor José Faccioni.

O SR. VICTOR JOSÉ FACCIONI - Caro Deputado José Linhares, a quem saúdo com muita satisfação, se eu ainda fosse candidato a Deputado, diria “com muita ‘satisfaccione’”. (*Risos.*) Lembrei-me do trocadilho que alguém fez comigo quando deixei de ser político. Deputado José Linhares, tive a satisfação, durante 16 anos de mandato federal nesta Casa, de ter tido V.Exa. como colega em alguns períodos pelo menos: Parlamentar de grande atuação não só nas questões



específicas do seu Estado, o Ceará, mas de todo o Brasil, como é o caso deste seminário e da temática proposta. Meus cumprimentos!

Sejam as minhas primeiras palavras de saudação aos organizadores do evento e a todos os presentes aqui: um caloroso boa-tarde!

Destaco o tema central: *A Responsabilidade na Gestão Pública: Desafio dos Municípios*. Desde já podemos ver a relevância dos assuntos eleitos para debate: a relação dos municípios, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitação e Contratos, aplicação de sanções e instrumentos disponíveis.

Estou de férias, mas vim por entender que se tratava de uma convocação. Lamentavelmente, por estar de férias, não preparei nem a síntese eloqüente da qualificação do Dr. Lucas Furtado, nem tenho a organização e as transparências aqui apresentadas pela representante da Confederação Nacional dos Municípios, Sra. Helena Garrido, minha coestaduana.

Vou fazer uma rápida dissertação, mas espero abordar todos os pontos. Ao ouvir a Dra. Helena Garrido, lembrei-me de quando fui Secretário-Geral e de outra entidade nacional dos municípios — à época era a única —, a ABM, que ainda continua atuando. Hoje atua mais na área técnica e menos na política. À época, não existia a CNM, que atua muito na área política da representação política dos municípios. Fui Secretário-Geral da ABM há alguns anos.

Pois bem, a temática municipal sempre nos preocupou. Podemos, desde já, ver a relevância dos assuntos eleitos para debate, considerando o atual momento político com o texto no qual se inserem a administração pública e suas ferramentas de gestão. A excelência dos painelistas que compõem esta Mesa, como o Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador do Tribunal de Contas da União, o Dr. Rubim Lemos, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal, e a Dra. Helena Garrido, da Confederação Nacional dos Municípios, nos dá muito bem a idéia.

A relação dos municípios com os Tribunais de Contas e o Ministério Público demonstra a permanente discussão acerca das funções exercidas pelos Tribunais de Contas, e a Dra. Helena Garrido falou a respeito dos Tribunais de Contas. Ora, os Tribunais de Contas exercem parte do controle externo que divide a parte técnica do controle externo com o Legislativo, que faz a parte política. Mas, de certa forma



— Constituinte que fui muito lutei pelo fortalecimento, de um lado, dos Tribunais de Contas e, do outro lado, do Ministério Público —, o Ministério Público também exerce esse controle externo no sentido do fiel cumprimento da lei. Se levarmos em conta o modo de sua estruturação, historicamente o controle externo das receitas e despesas públicas tanto podia se dar de modo unipessoal pelas controladorias quanto de modo colegiado pelos Tribunais de Contas, como acontece hoje.

Temos o exemplo dos países de origem latina, como França, Espanha, Portugal, Itália e Brasil, e as controladorias nos países de origem anglo-saxã, como Inglaterra, Irlanda, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. Hoje, a Argentina utiliza um sistema misto, com uma controladoria nacional. Nas províncias, há Tribunais de Contas. Em outras, existem controladorias. A Argentina adotou, então, um sistema misto.

A instituição Tribunal de Contas teve origem na França, em 1807, com Napoleão Bonaparte, que objetivava o controle dos gastos públicos como decorrência da evolução dos métodos de controle de rendas públicas, tendo sido, desde então, uma constante nos Estados democráticos. No Brasil, no período republicano, proposta de Rui Barbosa resultou, em 7 de novembro de 1890, no Decreto nº 966, assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, que criou o Tribunal de Contas da União, que cada vez mais serve de referencial de luta não só pela boa aplicação dos recursos públicos, como também pela ética e pela transparência. Por isso, às vezes o Tribunal de Contas da União vai também para o interior.

Para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República, na Constituição Federal de 1934 foram atribuídas as competências de acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e bens públicos, como emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Os contratos que tivessem reflexo nas receitas e despesas somente poderiam ser considerados após o registro pelo Tribunal. As Constituições Federais que se sucederam em 1937, 1946 e 1967 ora expandiram, ora reduziram as atribuições e competências da instituição. A atual Constituição Federal consolidou e fortaleceu, em seu art. 71 e nos seguintes, as competências e atribuições dos Tribunais de Contas.



Hélio Mileski, meu colega e Conselheiro do TCE do Rio Grande do Sul, observa em seu livro que a Constituição manteve o sistema de fiscalização assentado na dualidade do controle, mas ampliou seu universo de abrangência para a contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com alcance a todos os órgãos da administração direta e indireta, e colocou o Tribunal de Contas como um órgão autônomo e independente, fixando-lhe competências que o elevaram a estágio da atuação em muito superior ao que era previsto no Diploma Maior de 1946.

Acrescento que paralelamente ao incremento das atribuições conferidas aos Tribunais de Contas, com o advento da Carta federal de 1988, observou-se a ocorrência de mudanças no modo de se pensar a gestão governamental. Iniciou-se, então, um processo na busca de distanciamento de modelo burocrático em direção a uma visão gerencial e dinâmica da administração pública, primando pelo enxugamento e pelo atendimento efetivo das demandas sociais.

Já foi dito aqui que nosso sistema de controle é dividido em interno e externo. A Constituição Federal estabeleceu o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas e do Legislativo. Com a implantação do controle interno, veio, depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que ampliou a participação popular.

Assim, temos no Governo Federal a Controladoria-Geral da União (CGU) como controle interno — aqui referida —, hoje chefiada pelo Ministro Jorge Hage Sobrinho. Os demais Poderes, igualmente, como Câmara e Senado, têm seu sistema de controle interno.

Temos, no Rio Grande do Sul, a CAGE (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado), e os municípios têm sistema de controle interno próprio. Entretanto, poucos municípios no Brasil criaram sistema de controle interno, falha que precisa ser corrigida. Deputado José Linhares, controle interno poderia ser tema para discussão posterior. A maioria dos municípios brasileiros, a despeito do mandamento constitucional, não possui até hoje sistema de controle interno.

Tenho dito que o controle interno não é para controlar o Prefeito, o ordenador de despesa, mas para controlar para o Prefeito, a fim de que ele não seja surpreendido depois.



O administrador, do Presidente da República ao Governador e ao Prefeito, não tem tempo de cuidar só da administração, porque no conceito moderno de administração administrar também é atender às partes. O cidadão, quando busca a solução de um problema, quer conversar com quem? Com o Prefeito, porque ele acha que se conversar com o auxiliar, este não resolverá seu problema. Então, o Prefeito tem de estar também na liderança da comunidade. A liderança da comunidade não é só administração. Muitas vezes a liderança da comunidade leva decisões mais importantes do que as decisões administrativas possam suscitar. O Prefeito é uma espécie de Moisés que conduz o povo, é o líder de uma caminhada. Caminhada em rumo ao progresso ou em rumo à estagnação? Essa é a questão. Sobre-lhe pouco tempo para cuidar da administração. O Prefeito acaba, então, confiando tarefas ao contador, ao secretário, ao procurador.

Quantos Prefeitos me procuraram e disseram: *“Conselheiro, parecer contrário? Eu assinei o que o contador me disse, eu assinei o que o secretário me disse, eu assinei o que o procurador jurídico me disse”*.

Não preciso dizer que a grande maioria dos Prefeitos tem personalidade de líder, mas nem todos têm informação suficiente para conhecimento das exigências da administração pública. Às vezes, é semi-analfabeto ou coisa semelhante, porém, é um grande condutor. Daí termos feito promoção nacional.

E aceito aqui a convocação da representante da CNM para voltarmos à campanha de criação do controle interno em todos os municípios.

A Emenda Constitucional nº 19/98 estabeleceu o princípio da eficiência. No Sistema Nacional da Aplicação e Controle dos Recursos Públicos, destaca-se ainda a inclusão do princípio da eficiência como princípio constitucional da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e, além disso, a introdução dos conceitos de qualidade e produtividade, treinamento, reaparelhamento e racionalização do serviço público, ratificando a necessidade de o controle externo avaliar não apenas o aspecto de conformidade legal do ato, mas também os resultados e impactos das ações governamentais e políticas públicas para a sociedade e o contribuinte, seus clientes finais.

Outro marco legal, definidor da necessidade de aprimoramento e aparelhamento dos Tribunais de Contas, adveio da Lei de Responsabilidade Fiscal,



Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, que aumentou significativamente as atribuições dos Tribunais de Contas brasileiros. Aumentou, é verdade, a responsabilidade, primeiro, do administrador, do ordenador de despesa. Comentei há pouco com o Procurador do TCU, Dr. Lucas Furtado, que, a meu ver, devíamos estabelecer aqui — quem sabe, Deputado José Linhares? — outra questão, a modificação no conceito de responsabilidade exclusiva do gestor Prefeito Municipal. Por que o Presidente da República não é o responsável, o ordenador de despesa? O Governador, o Ministro de Estado, o Secretário de Estado, o Prefeito da Capital dividem essas responsabilidades com os Ministros, os Secretários de Estado e Secretários de Município. E o Prefeito dos municípios menores é o responsável único e exclusivo.

Lembro aquilo que me disse um Prefeito: *Conselheiro, eu assinei o que o meu Secretário me disse, o Secretário da Fazenda, eu assinei o que o meu contador me disse, eu assinei o que o Procurador jurídico me propôs*. Mas o Procurador jurídico e o contador não eram co-responsáveis, a não ser que o Prefeito entrasse com processo responsabilizando e dividindo a sua responsabilidade. Talvez seja preciso redefinir o papel de ordenador exclusivo, encargo muito alto em cima do Prefeito municipal.

Com a edição da Lei da Responsabilidade Fiscal, a administração pública teve de assumir novos desafios, ao mesmo tempo que o aspecto da responsabilidade foi extremamente valorizado. Para se ter uma idéia, certidão pelo não-atendimento aos ditames da LRF, emitida pelo respectivo Tribunal de Contas, impede que os demais entes públicos façam transferências voluntárias de recursos. Por exemplo, programas de transporte e merenda escolar, construção de escolas e postos de saúde e outros investimentos na área de infra-estrutura, cuja carência é imensa em todo o território nacional. Quem acaba prejudicado? A comunidade local, não o Prefeito exclusivamente. Cabe aos Tribunais de Contas tanto a imposição quanto a cobrança dos procedimentos a serem adotados pela administração pública decorrentes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem o objetivo, entre outros, de controlar o déficit público.

Esse marco legal veio reforçar que a condição de validade de determinados atos não depende somente da ordenação da despesa, mas também da análise



prévia dos fatores que ensejam ou não a compatibilidade do ato com o orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Os reflexos dessa mudança cultural arraigada na Administração Pública brasileira foram inúmeros e profundos, atendidos em muitos procedimentos até aqui adotados, pois se tratando de controle de acompanhamento, cujo objetivo é prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, por óbvio o pronunciamento dos Tribunais de Contas deve ocorrer em tempo hábil, a fim de proporcionar ao administrador a adoção de medidas saneadoras dos desvios encontrados, evitando repercussões negativas no orçamento do exercício seguinte. Já conseguimos no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, por exemplo, realizar auditorias concomitantes no exercício.

Dentro do exercício, o ordenador de despesas, o Prefeito, é questionado e intimado sobre eventual irregularidade. Toma conhecimento, às vezes, de irregularidades das quais não sabia e que aconteceram a seus pés, não à sua frente, mas em tempo de corrigi-la dentro do exercício.

Assim, se tanto o administrador estadual quanto o municipal, além do federal, é claro, têm prazo-limite para envio dos relatórios de gestão fiscal, quadrimestral, semestral ou anual para os municípios com menos de 50 mil habitantes, o Tribunal de Contas também passou a ter prazos a cumprir, como emitir parecer prévio e conclusivo sobre as contas de gestão fiscal em seus órgãos jurisdicionados em apenas 60 dias (art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal) para o Estado, Capitais e municípios com mais de 200 mil habitantes e 180 dias para os demais municípios. Esse foi, com certeza um dos desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas, a começar pelo TCU.

Analisar processos relativos a prestações de contas de gestão fiscal e emitir parecer dentro do prazo: isso significou a multiplicação por 3 do número de processos que o TCU tem que examinar em matéria de contas. São 3 relatórios de gestão fiscal quadrimestral. Ora, isso ocasionou um problema nos tribunais. Esses processos passaram a ter prioridade, ficando para trás os relativos a pessoal, contratação, aposentadoria, pensão e até das contas do ano. Em razão disso, fomos procurar uma nova situação, uma alternativa. E essa solução foi ditada pela Lei de



Responsabilidade Fiscal, que nos levou ao PROMOEX — Programa de Modernização do Controle Externo, do qual tratarei mais adiante.

Perto do sétimo ano de vigência da Lei Complementar nº 101, a LRF, podemos afirmar que seu advento e sua adequada aplicação também abriram caminho para a institucionalização de conceitos de larga difusão no sistema anglo-saxônico, que se sintetiza na palavra *accountability*, que traz em seu bojo os fundamentos de transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia na gestão das finanças públicas.

A revista *Época* de janeiro último, em suas páginas 28 e 30, apresenta reportagem na qual ressalta que a Lei de Responsabilidade Fiscal “pegou”, porque após 6 anos dá resultados. Governadores cortam gastos e buscam modos de administrar melhor.

Cito Luis Alberto Moreno, Presidente do BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento, fonte de financiamento muito procurada pelos Governos Estaduais, que afirmou: “*Os novos Governadores são pragmáticos, nada de ideológicos e todos têm responsabilidade fiscal como um valor. Eles perceberam que essa postura trará bons resultados no futuro*”.

O mesmo poderíamos dizer a respeito dos Prefeitos Municipais após as eleições posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal. E eu diria também que a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita a responsabilidade social, pois não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar a contenção do déficit público, possibilitando recursos para as prioridades da Nação, com destaque para a viabilização de verdadeira política de responsabilidade social.

Digo com primazia que a Lei de Responsabilidade Fiscal ajudou a consolidar o combate à inflação. Sem ela, estaríamos novamente no processo inflacionário, que é anti-social, porque come salários do trabalhador e gera renda apenas para o especulador.

A sociedade mudou e é mais participativa. Cobra mais atuação eficiente, eficaz e efetiva dos órgãos públicos, dos integrantes desses órgãos responsáveis justamente pela aplicação e pela fiscalização das receitas públicas. Devemos cada vez mais atuar de modo tempestivo e compartilhado. É imprescindível a formação de



parcerias objetivando uma gestão transparente e o atendimento da demanda da cidadania.

Sobre o destino que deve ser dado aos recursos públicos, o incremento de política de responsabilidade social é a expressão de um Estado que se moderniza, é a fiança da democracia, pois a governabilidade é ato que reclama cada vez mais o concurso das entidades governamentais e da sociedade civil em matéria de políticas sociais.

Quanto à transparência na gestão pública, a LRF trouxe diversos comandos voltados à divulgação de relatórios, bem como demonstrativos ligados a atividades de condução das contas públicas com o objetivo de dar transparência à gestão e de permitir não só a participação, mas também a avaliação da gestão pelo cidadão. Para efeitos, a LRF é instrumento de transparência que dará ampla divulgação a:

- 1 - planos, orçamentos e Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 2 - prestações de contas e respectivo parecer prévio;
- 3 - relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal e versões simplificadas desses documentos.

A transparência na gestão pública exige também o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos, da Lei de Diretrizes dos orçamentos, conforme previsto no art. 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo por sua vez deverão ficar à disposição do povo.

Meu caro Deputado José Linhares, quero fazer um comentário e uma pergunta. Cabe indagar: houve regulamentação desses dispositivos da participação popular quanto ao Orçamento e contas da União? Há participação popular na elaboração do Orçamento e na prestação de contas da União? A regulamentação que houve foi em alguns Estados — o Rio Grande do Sul não fez — e em alguns municípios. No mais, há um ponto vazio, em branco.

Vou falar sobre atividades relacionadas à transparência. Está na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas não se faz em relação à União. Faz-se em relação a todos os Estados e municípios?

Atividades relacionadas à transparência:



1 - realização de audiências públicas para discutir, no Legislativo e no Executivo, instrumentos do ciclo orçamentário — PPA, LDO e LOA — e a divulgação desses relatórios de execução orçamentária e da gestão fiscal do Executivo e do Legislativo (art. 48, parágrafo único);

2 - realização de audiências públicas para debater, em fevereiro, maio e setembro, o cumprimento das metas orçamentárias e patrimoniais (art. 9º § 4º);

3 - as contas das prefeituras devem ficar disponíveis para fins de consulta e apreciação do cidadão (art. 49);

4 - o Ministério da Fazenda divulgará todos os meses relação de municípios que tenham superado o limite das dívidas consolidadas imobiliárias, possibilitando acesso público às condições de cada um dos empréstimos contratados, bem como posições individualizadas da dívida municipal (art. 31 § 4º);

5 - divulgação dos orçamentos, balanços e pareceres dos TCs para as contas gestoras do dinheiro público (art. 48).

Passemos a outro tópico: Ouvidoria e Disque-Denúncia.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, nos art. 48 e 49, a participação popular na elaboração do Orçamento, como disse, e no acompanhamento das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, inclusive prestação de contas e respectivo parecer prévio.

Dessa forma, as exigências da lei resultaram em criação de sistemas que, consultados pelo cidadão, pela instituição ou pela sociedade, atendem à necessidade de plena transparência das contas públicas e seu conhecimento e participação por parte da comunidade contribuinte e da sociedade no seu todo, o destinatário final. O sistema é incompleto, entretanto, como já observei.

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

No TCE do Rio Grande do Sul, para exemplificar, a Ouvidoria e o Disque-Denúncia funcionam através do telefone — discagem gratuita —



08005419800, e o serviço também pode ser acessado por meio do *site* do Tribunal: www.tce.rs.gov.br/ouvidoria.

Entretanto, como disse, poucos Estados e municípios regulamentaram a participação popular. O Rio Grande do Sul o fez com a legislação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento — COREDEs. A União, por exemplo, até hoje não a regulamentou.

Atividades e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Para emissão do parecer pelo atendimento ou não-atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Executivo municipal, o TCE gaúcho, por exemplo, considera as seguintes situações:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) desempenho da arrecadação quanto à previsão, com destaque para as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação, para as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como para as demais medidas de incremento das receitas tributárias;
- c) atingimento das metas anuais dos resultados primário e nominal;
- d) as contas do Regime Próprio de Previdência Social — RPPS;
- e) origem e aplicação de recursos decorrentes da alienação de ativos;
- f) limites de endividamento do município, considerados também os restos a pagar;
- g) publicação e divulgação dos relatórios resumidos de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal;
- h) limite dos gastos com inativos e pensionistas;
- i) limite das despesas totais com pessoal.

Procedimentos, limites a observar: entrega dos relatórios de gestão fiscal (arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000, art. 4º, inciso I e II da Resolução TCE/RS — no caso do Rio Grande do Sul), publicação e publicidade (§ 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e



assim sucessivamente. Vou deixar o texto para ser registrado nos Anais da Comissão.

Controle interno, art. 54, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tenho dito que, de certa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamentou o controle interno previsto na Constituição. Alguns Prefeitos criaram o controle interno apenas para que alguém assinasse o relatório de gestão fiscal. Esses Prefeitos não estão enganando os outros, mas, sim, eles próprios, pois estão deixando de contar com um colaborador para adverti-los sobre eventual irregularidade praticada por subalterno e que vai acabar estourando neles, Prefeitos, uma vez que são os ordenadores de despesa.

Despesa com pessoal, art. 20, inciso III, alíneas “a”, Executivo, e “b”, Legislativo, e art. 23; equilíbrio das contas públicas, art. 1º, § 1º da lei; restos a pagar, art. 42, Lei de Responsabilidade Fiscal; endividamento, inciso II, art. 3º da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal; e operações de crédito, Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal.

Infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal e suas conseqüências.

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

- a) não-apresentação dos documentos nos prazos fixados em resolução do Tribunal;
- b) não-atendimento do limite legal das despesas com pessoal inativo e pensionistas;
- c) ultrapassado o limite da despesa com pessoal, não-eliminação do percentual excedente em, pelo menos, um terço no primeiro quadrimestre;
- d) não-liquidação integral, até o dia 10 de dezembro de cada ano, do principal, juros e outros encargos incidentes sobre operação de crédito por antecipação de receita orçamentária;
- e) assunção, nos últimos 2 quadrimestres do mandato, de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse fim — o tal do restos a pagar;



f) não-atendimento a publicação e divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária etc.;

g) gastos totais do Poder Legislativo acima dos limites legais de que tratam os incisos do art. 29 da Constituição Federal;

h) despesa com a folha de pagamento;

i) não-apresentação pelo Poder Executivo Municipal de informações consolidadas, na hipótese da existência de entidades da administração indireta municipal, desatendendo o previsto na letra “b” do Inciso I do § 3º do art. 1º da LRF;

j) ultrapassado o limite de endividamento público de que trata o inciso II do art. 3º da Resolução do Senado Federal, não-eliminação gradual do percentual excedente.

Considerando o fato de não termos localizado nos *sites* da Secretaria do Tesouro Nacional e da Confederação Nacional dos Municípios dados consolidados acerca da situação dos municípios brasileiros quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxemos como exemplo a evolução da vida dos municípios gaúchos.

As ações adotadas pelos Tribunais de Contas, no que se refere à cobrança e ao respeito, pelo administrador público, às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, surtiram efeito em todo o Brasil.

No Rio Grande do Sul, em 2000, 30% dos Poderes Executivos Municipais não haviam atendido as normas da LRF. Já no último exercício de 2005, essa situação foi constatada em apenas 16%, ou seja, 84% dos Executivos Municipais receberam parecer pelo atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Executivos Municipais de 2000 a 2005, os gráficos estão no relatório.

Outra questão que merece destaque é a recente Medida Provisória nº 339, de 29 de dezembro de 2006, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica — FUNDEB, que substituiu o FUNDEF e que vem recebendo inúmeras críticas da Confederação Nacional de Municípios, presidida por Paulo Ziulkoski, sobre o esquema de recursos financeiros respectivos. Essas críticas vêm acompanhadas de estudo que busca demonstrar as dificuldades a serem enfrentadas pelos Estados e municípios com a vigência da nova legislação do



FUNDEB, pois a criação de um fundo único geraria impacto direto nas finanças estaduais e municipais em comparação ao FUNDEF. Mais do que isso, entende a CNM, disse-me o seu Presidente, que os Prefeitos foram surpreendidos com a edição da supracitada medida provisória no dia 29 de dezembro, quando o orçamento municipal já estava aprovado e com a execução a partir de 1º de março do corrente ano, sem previsão orçamentária municipal para esse exercício. Estão os Prefeitos com dificuldade inclusive de interpretação com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, passei um *e-mail* a todos os Tribunais de Contas com um alerta a respeito e sugeri apoio operacional às Administrações Municipais.

A propósito, recebemos do MEC consulta sobre a possibilidade de convênio com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil — ATRICON, com a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios — ABRACON e Tribunais de Contas, a exemplo do que já teria sido feito com o Ministério Público a respeito das ações do FUNDEB.

Daí a preocupação ATRICON em levantar o questionamento para esse encontro, objetivando, inclusive, que a matéria seja discutida no âmbito de cada Tribunal de Contas e demais órgãos fiscalizadores, como o próprio Congresso Nacional e o Executivo Federal, no sentido de auxiliar seus jurisdicionados no enfrentamento da questão. A respeito, como disse, enviei *e-mail* a cada Tribunal de Contas do Brasil, enfatizando a importância do apoio respectivo.

Falava antes do resultado da Lei de Responsabilidade Fiscal e citei o exemplo do Rio Grande do Sul. Tenho aqui outro dado do Estado de São Paulo mencionado na semana passada pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, do Tribunal de Contas do Estado, no discurso de posse na Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, dia 29 de janeiro. Afirmou S.Exa. que, relativamente ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata de restos a pagar no último ano de mandato, mais de 50% dos municípios paulistas não cumpriram a lei.

Quanto ao controle interno e à Lei de Responsabilidade Fiscal, quero ainda destacar, como tantas vezes tenho feito na imprensa escrita e falada e nos eventos de que participo, a importância do controle interno na Administração Pública, não só para o cumprimento das exigências constitucionais, mas também como importante e



fundamental ferramenta no auxílio aos Prefeitos, inclusive na reestruturação administrativa que muitos terão de empreender.

A implantação do controle interno foi praticamente regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, segundo suas disposições, o Relatório de Gestão Fiscal, que se torna objeto de análise pelo Tribunal de Contas, deve conter a assinatura do Prefeito, do Secretário da Fazenda e também do responsável pelo controle interno.

Advertimos, advertimos e advertimos. Depois, no ano seguinte, vimos que muitos Prefeitos tinham atendido o disposto apenas criando um decreto que, na prática, dá a alguém somente a responsabilidade de assinar o relatório, não de exercer o controle interno.

Em reunião com Prefeitos, muitos disseram: *“Mas no meu município não tem gente qualificada para isso”*. Diante disso, sempre pergunto: “Na sua Prefeitura há contador?” — *“Há”*; “Na sua Prefeitura há um procurador jurídico?” — *“Há”*; “Na sua Prefeitura há um Secretário da Fazenda?” — *“Há”*; “Na sua Prefeitura há um Secretário ou uma Secretária da Educação ou da Saúde?” — *“Há”*; “Há um Secretário de Administração?” — *“Sim”*. “Pois bem, se há esses todos, o mínimo que o senhor pode fazer é mandar um projeto de lei para a Câmara de Vereadores dizendo: ‘Art. 1º. Fica criado o Sistema de Controle Interno do município, que será integrado pelo contador geral, pelo procurador jurídico, pelo Secretário da Fazenda, pelo Secretário da Administração, pelo Secretário da Saúde e pelo Secretário da Educação. Art. 2º. Os integrantes do Sistema de Controle Interno se reunirão no mínimo duas vezes por mês, fazendo o relatório do levantamento e das conclusões da reunião ao Sr. Prefeito Municipal’.

Isso é o mínimo. Com isso vai se estabelecer a co-responsabilidade. Vai haver alguém atento ao que está acontecendo. E, aí, alguém perguntou: *“Mas por que o Secretário da Saúde e o Secretário da Educação?”*. Por uma razão muito simples: para que, no controle interno, eles cuidem do percentual de gastos previstos com Saúde e Educação. E por que o Secretário de Administração? Para ele prestar contas, na reuniões do Controle Interno, do percentual de gastos com pessoal. E o Prefeito deve pelo menos ler essa ata, se não tem tempo de cuidar de todos os atos administrativos. Isso é o mínimo.



Esse modelo está no *site* do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, e o deixo aqui como sugestão, para — quem sabe? —, se amanhã ou depois viermos a fazer uma campanha nacional de criação de controle interno, possamos voltar a ele.

O Ministério Público e a Lei de Crimes Fiscais.

Não quero aqui roubar a temática do Dr. Rubim Lemos, muito menos entrar na seara do Dr. Lucas Furtado, mas destacar a importância do trabalho.

Outra providência também de ordem legal tem contribuído para o acatamento do Estatuto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Refiro-me à edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, a Lei dos Crimes Fiscais. Mencionar o diploma legal ao alterar artigos do Código Penal e do Decreto-Lei nº 201, de 1967, conferiu efetividade ao controle da gestão fiscal ao estabelecer sanções pessoais ao administrador público. Por exemplo: pena de reclusão, perda do mandato e multa de 30% dos vencimentos anuais, defendendo-se que tão-somente as sanções institucionais e estruturais não se prestariam a esse fim.

Como bem alerta Maria Cecília Mendes Borges, em publicação inserta na Revista Tributária de Finanças Públicas, nº 55, págs. 185 a190: *“O fundamento da existência de tal lei sancionadora é a imperiosidade de que, na gestão da coisa pública, o administrador tenha presente que é um delegado da coletividade, a quem deve prestar contas e ser responsabilizado pessoal e plenamente na hipótese de transgressão de regras de natureza fiscal”*. Não só pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também pela infringência às normas constitucionais, mais de 20 Prefeitos foram presos no meu Estado por ações propostas pelo Ministério Público, com base nas decisões do Tribunal de Contas do Estado, que volto a citar como referencial.

Dessa forma, os Tribunais de Contas, e aqui vem o papel do Ministério Público, têm suas ações e decisões também fiscalizadas pelo Ministério Público e/ou complementadas pelo Ministério Público, pois o Ministério Público de Contas e o Ministério Público de Justiça podem recorrer das decisões do Tribunal. E as decisões do Tribunal que indicarem responsabilidade civil ou penal serão também ajuizadas pelo Ministério Público. Então, é um papel muito importante a ser exercido.

O Ministério Público de Contas tem uma associação nacional, a AMPCON, presidida pelo Procurador do Tribunal de Contas do Município de Goiás, Dr. José



Gustavo Athayde. Mas muitos Tribunais não têm Ministério Público Especial; nesses, atua o Ministério Público de Justiça. No Tribunal gaúcho as 2 câmaras contam com a participação de 2 procuradores do Ministério Público de Justiça.

Lei de Licitação e Contrato.

No que se refere à Lei Federal nº 8.666, de 1993, os contratos realizados com a Administração Pública devem obrigatoriamente ser precedidos de licitação, só dispensável nos casos expressamente previstos na lei, e são extremamente formais e obrigatórios nos casos de concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, assim como nas dispensas e inelegibilidade quando os preços estejam compreendidos nos limites dessas modalidades de licitação.

Os avanços tecnológicos e legais, apenas para dar um exemplo, como compras por meio de pregão eletrônico, exigem permanente treinamento das equipes fiscalizadoras dos Tribunais de Contas, bem como dos administradores públicos. É interessante observar que, assim como o combate à ilegalidade e às fraudes e o sistema de comunicação e integração são aperfeiçoados, o sistema da contravenção também se aperfeiçoa. E essa é uma grave questão. Na prática, temos constatado que muitas das irregularidades não se devem à má-fé dos administradores, mas, sim, à constatação, na maioria das vezes, da falta de preparo dos mesmos.

Se tivesse de selecionar alguma das irregularidades mais freqüentes na área das licitações identificadas pelo meu Tribunal de origem, citaria: realização de modalidade imprópria de licitação, diferenças entre objeto contratado e obra executada, pagamento de serviço não realizado, desdobramento de despesa visando evitar o procedimento licitatório, exigência em licitações de forma a restringir o caráter competitivo, não-aplicação de sanções por descumprimento de cláusula contratual, obras e serviços de engenharia com preços acima do mercado ou com o quantitativo superestimado, quando não obras e serviços incompletos ou mal executados, entre outras práticas que demonstram tipos de irregularidades que exigem cuidados, tanto prévios, quanto concomitantes e, igualmente, após a prestação respectiva.

Cabe referir que tramita atualmente na Câmara dos Deputados proposta do Executivo para modificar as regras de licitação e contratos da Administração Pública.



Tais modificações integram o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC e já foram aqui comentadas. Contudo, creio que efetivamente o sistema de pregão é que deve ser fortalecido, aperfeiçoado e implementado. Também estão incluídas possibilidade de inversão das fases nas compras públicas, limitação dos recursos possibilitados aos licitantes, criação de um cadastro nacional de registro de preço, que seria também disponibilizado nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios, além de vedação à participação e ao certame de pessoas físicas e jurídicas que tenham praticado atos contrários à ordem pública.

Escola de gestão e controle.

A exemplo do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Santa Catarina, Paraíba, Bahia, Tocantins, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Rio de Janeiro, quando na Presidência do meu Tribunal, no Rio Grande do Sul, em 2003, criei a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena, hoje certificada pelo MEC como Escola Superior de Gestão e Controle — uma conquista da gestão do atual Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Sandro Pires.

Com a finalidade de oferecer permanentemente cursos de treinamento não só aos técnicos do Tribunal, mas a toda a Administração Pública, especialmente a Administração Municipal, inclusive com cursos realizados no interior, como destacou na sua palestra a Dra. Helena Garrido, de forma a prevenir com mais eficácia os riscos das falhas involuntárias e até mesmo aquelas cujo desdobramento pode se tornar dano irreparável ao patrimônio público.

Há pouco, citei o PROMOEX e, em seguida, falarei especificamente sobre o assunto.

É oportuno registrar que, em 3 de abril de 2006 do ano passado, em Belo Horizonte, 24 Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil assinaram, com a ATRICON e o Instituto Ruy Barbosa, entidade de estudos constituída pela própria ATRICON e pela Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios — ABRACOM — o instituto é presidido pelo Conselheiro Salomão Ribas, do TCE de Santa Catarina, e a associação pelo Conselheiro Francisco de Souza Andrade Netto, do Tribunal de Contas do Município da Bahia —, convênio com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Banco Interamericano de



Desenvolvimento — BID. Esse convênio prevê repasse de recursos a fim de viabilizar o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo — PROMOEX, com a finalidade de aperfeiçoar a missão e o trabalho dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, no que diz respeito à fiscalização dos recursos públicos, e tendo em vista as novas exigências vivenciadas desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000.

A discussão desse programa teve início quando ainda era Presidente da ATRICON o Conselheiro Flávio Régis, do TCE de Minas Gerais, e o Conselheiro Carlos Pinna de Assis, do TCE de Sergipe, aos quais sucedi na Associação. O programa objetiva especificamente melhor estruturar os planos de trabalho dos Tribunais de Contas em face das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um ano e meio antes, o Tribunal de Contas da União já havia dado início a convênio com o BID similar ao que fizemos no PROMOEX. Aliás, cabe destacar o pleno apoio que o TCU vem dando à implantação do PROMOEX pelos Tribunais de Contas dos Estados e municípios.

O principal objetivo do PROMOEX é fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania e da efetiva transparência e regular a gestão dos recursos públicos.

Assim, cabe destacar que todas as questões aqui abordadas também estão sendo discutidas no âmbito do PROMOEX. Lá, está sendo debatida, em especial, a proposta de criação de um *checklist* contendo os principais itens previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e respectiva indicação de cumprimento ou não.

Quanto a esse *checklist*, em 2005, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul fez um manual de orientação aos administradores municipais, hoje em terceira edição.

Aproveito para passar um exemplar desse manual às mãos de V.Exa., Sr. Presidente, Deputado José Linhares. Possivelmente ele está no *site* do Tribunal de Contas, mas se não estiver e se alguém mais desejar recebê-lo, basta enviar um *e-mail* solicitando-o.

Lei nº 8.730, de 1993.

O Ministro do TCU Benjamin Zymler, em palestra publicada na Revista nº 155, do TCE do Paraná, fez a seguinte afirmação: “*Há necessidade de haver um debate*



sobre novos sistemas de controle no País como compartilhamento de dados entre vários órgãos de fiscalização. O ideal seria que houvesse uma maior sinergia entre os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, as Corregedorias, o Ministério Público e outros órgãos de controle. Acredito que é hora de repensar o papel da quebra do sigilo bancário e fiscal, que são mecanismos diretos da fiscalização”.

O que eu acrescentaria? Declaração anual de bens e renda. De que adianta se exigir obrigação de cópia anual das mesmas, se sequer o sistema de controle de contas pode ter acesso a elas? Digo isso porque fui o autor desse projeto de lei quando Deputado Federal e fui surpreendido depois.

A Lei nº 8.730, de 10 de novembro, de 1993, sofreu um substitutivo do Relator, Senador Jutahy Junior, que exige a entrega anual da declaração de bens e renda para o exercício de cargos, empregos e funções no âmbito da União, incluindo as mais altas autoridades: Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, membros do Congresso Nacional, membros da magistratura, membros do Ministério Público da União e todos quantos exerçam cargos ou funções de confiança nas administrações direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, extensivo a Estados e municípios.

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

Fui autor da lei. Pensava eu que ela alcançaria este objetivo: em qualquer suspeita de enriquecimento ilícito, teria o Ministério Público e o Tribunal de Contas acesso às informações, à declaração de bens e renda anual, que, até então, era exigida quando da posse e quando da saída dos ocupantes desses cargos. Fui ao TCU e descobri que o Tribunal não tem acesso.

Quando designado para o Tribunal de Contas do Estado, fiz a minha declaração de bens e renda ao tomar posse; passado um ano, fiz novamente, e o Departamento Pessoal me devolveu, dizendo que eu já havia entregue. Expliquei que a Lei Federal nº 8.730 estabelece que essa declaração seja anual. Disseram, então, que era apenas na área federal, que a medida não alcançava os Estados e municípios. Na verdade, no texto da lei, consta que ela é extensiva.



Fui, então, ao Presidente do Tribunal. Disse isso a S.Exa. e sugeri que enviasse um projeto de lei à Assembléia Legislativa estendendo as exigências da lei federal para o Estado, o que foi feito, e a Assembléia o aprovou.

Posteriormente, fiquei sabendo que o próprio Tribunal não tem acesso ao sigilo — essas declarações são sigilosas. A não ser que o Ministério Público entre com uma ação na Justiça, e o Judiciário autorize em um caso específico. Basta ter sido arquivado previamente para o Promotor saber que já existe essa possibilidade. Caso contrário, mude-se a lei.

Efetivamente, S.Exa. o Ministro Zymler fala com muita propriedade sobre a importância de fiscalização eficaz do compartilhamento dos diversos mecanismos de controle, para que, além da qualificação da fiscalização, também se tenha na Administração Pública a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Concluindo, Sr. Presidente, tenho sistematicamente dito que somente por meio de fiscalização eficaz, com o compartilhamento dos diversos mecanismos de controle, teremos, além da qualificação da fiscalização, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o combate à corrupção e à fraude e o fim da impunidade.

Temos de nos lembrar da história da civilização cristã — e o Deputado José Linhares, que tem formação religiosa, é padre, poderá me corrigir, se for preciso. O Antigo Testamento diz que Deus criou Adão e Eva, instalou-os no Paraíso e lhes deu tudo. Só não podiam comer a fruta proibida, a maçã. Aí, Satanás disse a Eva: *“Sabe por que Ele não deixa você comer essa fruta? Se você comer essa fruta, vai ficar com poderes iguais ou superiores aos Dele, e Ele não quer ser desbancado”*. E Eva comeu a fruta. Não foi por fome, não foi por necessidade maior, mas por ambição. E, assim, Deus expulsou Adão e Eva do Paraíso. Eva não se deu conta de que Deus podia tudo, sabia tudo e, inclusive, a estava fiscalizando. E, mesmo fiscalizada, ela cometeu o crime.

Esse exemplo nos dá uma idéia da natureza dos seres humanos. Se, quando há fiscalização, ainda se cometem irregularidades, o que seria dos recursos públicos se não houvesse fiscalização? Essa é a questão. Se a fiscalização não é completa, não é perfeita, imaginemos o inverso: se ela não existisse, o que aconteceria?

Depois da expulsão de Adão e Eva do Paraíso, veio o segundo episódio: Caim matou Abel por causa de uma fogueira. Vejam só: uma disputa entre irmãos e,



novamente, a ambição. A fumaça da fogueira de Abel subia direto aos céus, e Caim acreditou que Deus estava gostando da homenagem de Abel, enquanto a fumaça da fogueira que ele havia feito se espalhava, talvez por ter organizado mal a lenha em que colocou fogo. Novamente, ciúmes do poder. Não foi nem por ciúmes de mulher.

Então, é da natureza humana. Temos de ter controle. Sem ele, seria o caos.

Sistematicamente, tenho dito: os órgãos de controle não são insensíveis às dificuldades administrativas, operacionais e humanas vividas pelos municípios, esferas mais próximas da comunidade e onde a realidade e os problemas cotidianos são enfrentados. Contudo, na qualidade de fiscalizadores da boa administração de recursos públicos, tão escassos frente ao mar de questões enfrentadas, e na mesma linha dos órgãos ministeriais, temos de ser rígidos e exigentes no cumprimento das determinações constitucionais e legais, cabendo aos Tribunais a fiscalização da correta aplicação das leis.

A sociedade não suporta mais ver seus impostos escoarem para finalidades escusas no ralo das fraudes, da corrupção, da inaptidão e do desperdício do dinheiro público. Tanta improbidade administrativa leva à indignação, e a perplexidade se sistematizou numa desconfiança entre as finalidades das instituições públicas e o povo.

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

Daí a importância cada vez maior de que os órgãos de fiscalização das órbitas federal, estadual e municipal se unam e troquem as informações obtidas. Afinal, a prática tem demonstrado que a Lei de Responsabilidade Fiscal formou uma cultura de ajuste fiscal, de transparência das contas públicas, de controle da dívida pública, de combate à inflação e ao desperdício do dinheiro público, de controle dos gastos de pessoal, de controle dos restos a pagar. Melhor que elas, melhor que a Lei de Responsabilidade Fiscal, seria essa mesma lei ter vindo anos antes, e não



apenas em 2000. Ou, ainda, melhor que ela, poderá ser o seu aperfeiçoamento, que a prática irá nos ditando como fazer, inclusive em debates como o deste seminário.

Para concluir, diria que os Tribunais de Contas, como disse o Dr. Lucas Furtado, Procurador-Geral do TCU, em sua palestra aqui, os Tribunais de Contas não querem ser meros punidores; querem ser, acima e antes de tudo, parceiros da Administração Pública, para que ela alcance melhores resultados. Assim, haverá maior disponibilidade de recursos para o atendimento das necessidades da comunidade, para a efetiva política social, para a concretização de um programa de responsabilidade social, sem o que não haverá recurso nem para pagar o nosso salário. Essa é a questão. Se não fosse pelo interesse coletivo, até pelo interesse individual, teríamos de ser auxiliares da busca da boa administração.

Quando podemos dar parecer favorável a uma prestação de contas, isso nos dá mais satisfação do que o oposto. O prazer está em ver boa administração. E é este, eu sei, o objetivo do seminário que aqui se realiza: a procura de condições para uma boa administração, para que haja transparência nos gastos públicos.

Parabéns! Estou às ordens. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Cumprimento o nobre ex-colega Victor José Faccioni. Não é à toa que S.Exa. é o Presidente da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil — ATRICON. Além de ex-Deputado estadual e ex-Deputado Federal, S.Exa. é jornalista, contabilista, economista e advogado. Eu diria que é um Pico della Mirandola dos tempos contemporâneos: *“de omni re scibili, et quibusdam aliis”*. Traduzindo, porque padre fala sempre em latim: *“de todas as coisas sabíveis e mais algumas outras”*.

Passo agora a palavra ao Dr. Rubim Lemos, advogado, economista, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, pós-graduado em políticas públicas e Direito Tributário e autor de diversos artigos relacionados a crimes contra a ordem tributária.

S.Sa. dispõe de até 20 minutos para sua exposição. Logo em seguida, poderão ser feitas as perguntas.

Antes, porém, informo que o Dr. Lucas Rocha Furtado foi chamado para um compromisso no Tribunal de Contas e que a Dra. Helena Garrido, uma vez que o Presidente da Confederação Nacional de Municípios encontra-se no exterior, terá de



fazer a revisão, na condição de advogada, de contrato que está para ser assinado. Portanto, os dois justificam sua ausência.

Com a palavra o Sr. Rubim Lemos.

O SR. RUBIM LEMOS - Boa-tarde a todos.

Agradeço à Câmara dos Deputados o convite, que muito me honra, para vir fazer alguns esclarecimentos.

Por intermédio do Deputado José Linhares, cumprimento o colega que me antecedeu e que, aliás, não proferiu uma palestra, mas, sim, uma aula magna. Por isso, muito pouco me restou para falar. Então, realmente não vou cansá-los. De forma bastante objetiva, vou tratar apenas do tema que me coube — o pior dos temas —, *As sanções administrativas penais e civis no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal*, de importância fundamental para que todos conheçam e saibam exatamente as suas implicações e abrangências.

(Segue-se exibição de imagens.)

De início, é importante situar o papel do Ministério Público. Por que o Ministério Público tem de fiscalizar também o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que tem tantas outras atribuições?

A Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e também todos os interesses sociais individuais indisponíveis. Entre eles, tanto na defesa da ordem jurídica, da legalidade, quanto em outros interesses, cito o de zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário e às finanças públicas.

Exatamente quanto ao isso, coube ao Ministério Público a atribuição específica de fiscalizar as normas que se referem ao cumprimento da ordem tributária e das finanças públicas no Brasil. Portanto, não só a Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve o Ministério Público fazer valer as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal que hoje se encontram na Lei Complementar nº 101, de 2000, em todas as esferas político-administrativas — não só no município, não só no Estado, mas também na União —, e temos tentado caminhar nesse sentido.

Depois de tudo o que aqui já foi dito, quero tentar conceituar objetivamente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela tem como fim específico proibir entes da



Federação de gastarem mais do que arrecadam, estabelecendo limites e condições e dando transparência à gestão pública.

É interessante relembrar o sentido da Lei de Responsabilidade Fiscal.. Ela não veio para ir contra os administradores públicos. No meu modo de ver e no de tantos outros gestores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio para ser aliada na gestão transparente e democrática da coisa pública. Hoje, a coisa pública tem de ter transparência; é preciso demonstrar à sociedade para onde vai, qual o limite e o que tem de ser feito com o dinheiro público. Por isso, ela é tão importante — e devemos enxergá-la como aliada da gestão pública transparente e democrática.

De acordo com Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini, são 4 os eixos de apoio da Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro deles seria o planejamento. É aprimorado pela criação de novas informações, metas — as metas fiscais —, limites, condições, renúncia e geração de despesas, inclusive com pessoal e seguridade, para assunção de dívidas, realização de operações de crédito e concessão de garantias. Estabelece-se, assim, o planejamento não só da receita, da arrecadação, mas também dos gastos. Gastar o quê? O que se arrecadou, não mais do que isso, dentro dos limites impostos para cada rubrica de geração de despesa, para contratações de operações de crédito etc., que mantêm o equilíbrio das contas.

Há pouco, disse que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma aliada. É verdade. Hoje mesmo, já foi dito que a gestão pública, desde o início da cobrança da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi aprimorada em todos os municípios, em todos os Estados e na União. E ela tem sido, sim, melhorada a cada dia. Se fizermos um comparativo com a gestão pública praticada antes do ano 2000, veremos claramente que a Lei de Responsabilidade Fiscal é paradigma fundamental para uma gestão transparente.

Portanto, volto a ratificar: a Lei de Responsabilidade Fiscal é aliada da gestão pública transparente e democrática.

Outro paradigma da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência, concretizada com a ampla divulgação de relatórios de acompanhamento de gestão fiscal das receitas e despesas. São eles: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.



Nesse ponto, faço uma observação: é óbvio que tudo o que a Administração Pública deve fazer gera ônus, mas temos de verificar se esse ônus — por exemplo, o da publicidade de seus atos de gestão e das metas, para que a sociedade saiba o que se está fazendo na Administração, e os anexos de risco, para que se saiba o que se está planejando — é ou não fundamental para a transparência e a gestão pública democrática.

Hoje já não se pode pensar que a Administração Pública fica simplesmente ao arbítrio daquele que a está administrando. O administrador público que preza pela coisa pública tem como sua aliada a Lei de Responsabilidade Fiscal e deve, sim, ter o ônus de dar transparência à sua gestão, e ela se faz por meio desse instrumento.

Outro paradigma: o controle. Ele é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas, tema já muito bem exposto anteriormente.

Hoje, o Tribunal de Contas deve ser um parceiro, se não é ainda. Ele deve ser procurado. Existem instrumentos no Tribunal de Contas, como as consultas, que podem ser utilizados antes de se praticar ato que possa ensejar alguma ilicitude, seja civil, seja administrativa, seja penal.

Então, controle nada mais é do que um auxílio que a Lei de Responsabilidade Fiscal presta à gestão pública. O controle não visa apenas e tão-somente punir, mas verificar, alertar, informar que os atos de gestão pública têm limites, que devem ser cumpridos de acordo com a lei.

Outro paradigma é a responsabilização. Vou ater-me mais sobre esse assunto, porque vou falar sobre as sanções.

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão da contratação.

A responsabilização a que me refiro é a descrita na Lei Complementar nº 101, art. 73, que impõe as chamadas sanções administrativas institucionais, que só não poderão se dar, em relação às transferências voluntárias, nos setores de educação, saúde e saneamento básico, conforme a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já excepcionou.



Deve-se destacar, então, a existência de sanções administrativas, políticas e penais.

As sanções administrativas institucionais aparecem quando o Governo Federal interrompe a transferência voluntária e a sua contratação, quando impede a contratação de crédito ou impossibilita a obtenção de garantias da União.

O acompanhamento da contratação de operações do exterior é feito pelo Ministério da Fazenda, de acordo com a Resolução nº 43, do Senado Federal — alteração legislativa deu ao Ministério da Fazenda, no âmbito do Governo Federal, competência para fazer essa fiscalização.

Como disse, o art. 73 da Lei Complementar nº 101 estabelece que as infrações serão punidas de acordo com o Código Penal, a Lei nº 1.079, que trata de crimes de responsabilidade, e a Lei nº 8.429, Lei de Improbidade Administrativa, e também o Decreto-Lei nº 201, que responsabiliza Prefeitos e Vereadores.

Fixadas as sanções administrativas institucionais, penais e civis, restava instituir uma normalização a respeito das sanções, o que se deu, em parte, por intermédio da Lei nº 10.028, no final de outubro de 2000. Ela fez alterações em outros estatutos que impingem sanções, não só penais, mas também administrativas e políticas: alterou o Código Penal, no art. 339, que tratava da denúncia caluniosa; prescreveu novo capítulo no título que trata dos crimes contra a administração pública. Ou seja, inseriu, no Código Penal, outro capítulo, sob o título *Crimes contra as Finanças Públicas*, no qual estabelece diversas sanções penais, como reclusão de 4 a 12 anos. Alterou também a Lei nº 1.079, acrescentando 8 novas condutas ao rol dos ilícitos político-administrativos previstos no art. 10, conforme o art. 3º da Lei nº 10.028. Além disso, estendeu a responsabilização pelas condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079 a outras pessoas de direito público, conforme descrito nos artigos 39-A, 40-A da Lei nº 1.079, hoje com a nova redação dada pela Lei nº 10.028; instituiu o rito das ações penais ajuizadas contra as pessoas que podem ser responsabilizadas pela prática das condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079, conforme art. 41-A da Lei nº 10.028, e permitiu a qualquer cidadão o oferecimento da denúncia pela prática de condutas previstas no art. 10 da Lei nº 1.079, de acordo com a Lei nº 10.028.



Neste ponto, faço uma observação em relação ao oferecimento de denúncia: não se trata de denúncia penal, uma denúncia para efeito de ação penal pública mas, sim, a respeito de ilícitos praticados por gestores públicos em relação às condutas previstas nessas leis. Isso é feito perante o Poder Legislativo, que faz o controle externo em primeira mão, e também os Tribunais de Contas, que poderão tomar as providências cabíveis, inclusive informar o Ministério Público sobre as condutas.

Incluiu também no Decreto-Lei nº 201, a Lei de Responsabilidade de Prefeitos Vereadores, as mesmas condutas acrescentadas à Lei nº 1.079, art. 4º, que se referem à responsabilização pelas práticas previstas na Lei nº 10.028.

É importante salientar que apenas os arts. 1º e 2º da Lei nº 10.028 impõem sanções penais ao sujeito, sendo que as demais são de natureza administrativa e política. Daí a impropriedade de a Lei nº 10.028 ser chamada de Lei de Crimes Fiscais. Ela traz, no seu conteúdo, não só a alteração do Código Penal no que se refere às sanções penais, mas também a alteração da Lei nº 1.079, que trata de termos de responsabilidade — portanto, sanções políticas, como o *impeachment* — e de natureza administrativa, a administrativa institucional e a própria administrativa, por conta dos entes que devem dar garantias aos entes políticos para a contratação de empréstimos e transferências voluntárias e também sob a ótica dos Tribunais de Contas, que cobram responsabilidade administrativa dos seus gestores.

Hoje, o Ministério Público atua no sentido de dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo-se presente.

No que tange às receitas, no Distrito Federal temos a Promotoria de Defesa da Ordem Tributária, que tem a incumbência de fiscalizar as receitas. No que se refere a despesas e créditos, as Promotorias do Patrimônio Público fazem a fiscalização da legalidade dos seus atos, contratos, licitações e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta dividida com os promotores da defesa da ordem tributária.

No meu modo de ver, todos os entes da sociedade estão incumbidos de fiscalizar os cumprimentos das normas: o cidadão, os órgãos de controle, o Tribunal de Contas, os órgãos de fiscalização da lei, o Ministério Público e o Judiciário.



O cidadão é fundamental nesse processo todo, inclusive para aprimoramento do controle, da fiscalização das normas, uma vez que ele acaba confiando mais nos organismos que tentam cuidar da coisa pública, que pertence ao cidadão, pertence à sociedade. Daí advém a incumbência dos demais órgãos.

A título de exemplo, listo algumas condutas que impingem não só sanções penais, como civis e políticas. São elas:

- Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Sanção: nulidade do ato; reclusão de 1 a 4 anos — ou seja, sanção administrativa e penal.

- Não cumprir limite de despesa total com pessoal em até 2 anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999. Sanção: proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias; cassação do mandato — ou seja, política, administrativa e institucional.

- Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite no prazo previsto em lei. Sanção: detenção de 3 meses a 3 anos, perda do cargo e inabilitação para a função por 5 anos; proibição de realizar operação de crédito enquanto perdurar o excesso; obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho.

- Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sanção: multa de 30% dos vencimentos anuais, de acordo com a Lei nº 10.028.

Era o que tinha a explanar a respeito das sanções administrativas.

Como disse, não vou cansá-los. Gostaria apenas de adentrar no assunto que a colega que me antecedeu expôs. Parece-me que S.Sa. disse haver insatisfação na relação entre Ministério Público e municípios. Discordo dessa alegação. Na relação entre 2 entes públicos que tenham cumprir as leis, temos de observar o sentido de cada um e suas atribuições. Não podemos enxergar o cumprimento das leis, que deve ser feito pelo Ministério Público, como mau relacionamento ou coisa do gênero.

Devemos, sim, na condição gestores públicos, de homens preocupados com a gestão da coisa pública com transparência e de forma democrática, demonstrar àquele que está no seu município tentando fiscalizar e cumprir a lei que a gestão



tem sido feita da maneira mais transparente possível, procurando uma aproximação com os órgãos de controle e, inclusive, com aquele que vai fiscalizar a lei.

Também com relação ao que disse a colega, quero ainda dizer que precisamos de bom senso na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Havendo uma lei, ou ela é aplicada ou não é aplicada. O juiz pode usar de bom senso no momento de aplicar a sanção penal, assim como o Tribunal de Contas. Mas a lei ou é aplicada ou não é. O Ministério Público não tem a opção de fazer valer a lei ou não; seu dever é fazer valer a lei. E não é ele que faz a lei, mas as Casas legislativas — e estamos na mais importante Casa legislativa do Brasil, o Congresso Nacional.

Com relação aos Termos de Ajustamento de Conduta — TACs, aqui referidos, eles são instrumentos de composição. Nada melhor que um TAC para mostrar que o Ministério Público tem bom senso. Se não existisse o TAC, ele teria, obrigatoriamente, de propor ação civil pública ou fazer uma denúncia ao Poder Judiciário, e o juiz ou a respectiva instância judiciária é que iria dizer quem tem razão. Mas a atribuição do Ministério Público de propor ao Poder Judiciário o cumprimento das leis não pode ser objeto de pactuação. Logo, que ele use os instrumentos que a própria lei oferece, como os TACs, que, no meu modo de ver, são do maior bom senso possível na solução das divergências que existem e existirão.

O importante é não termos de chegar até esse instante. Devemos, sim, por conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites da aplicação de receitas e despesas, aprimorar o controle interno, para que possamos ter a noção exata do que estamos sugerindo e de para onde estamos indo no que se refere à gestão pública, e não chegarmos a esse ponto. Mas nada impede que, na qualidade de gestores preocupados com a coisa pública, tenhamos a integração necessária com os órgãos de controle, até para nos prevenir contra determinadas ações, que podem pegar um ou outro gestor público de supetão.

Eram as minhas observações.

Agradeço ao nobre Deputado José Linhares o convite e a oportunidade de estar no Congresso Nacional. (*Palmas.*)



O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Somos nós, Dr. Rubim Lemos, quem agradecemos a V.Exa. a efetiva colaboração a este painel, que certamente enriqueceu a todos os participantes deste seminário como, também o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados.

O Dr. Lucas Rocha Furtado comunica que todas as perguntas que lhe foram dirigidas serão respondidas por *e-mail*, porque S.Sa. foi chamado ao TCU com urgência e não poderá permanecer até o fim do nosso debate.

Feito o registro, passo a palavra ao Sr. Moacir Andrade, Prefeito de Itambé, na Bahia.

O SR. MOACIR ANDRADE - Boa-tarde a todos. Primeiramente, gostaria de parabenizar S.Exa. o Deputado José Linhares, que muito bem está conduzindo este evento; o Dr. Lucas Rocha Furtado; e a Dra. Helena Garrido, representante da CNM, que convocou todos os Prefeitos, principalmente os de municípios pequenos para se fazerem presentes a este seminário.

Como disse o Deputado, sou o Prefeito de Itambé, município do semi-árido da Bahia e que tem como principal fonte de arrecadação, como, acredito eu, a de mais de 50% dos municípios do Brasil, é o FPM.

Ouvimos exposições bonitas, fantasiosas até, de municípios com situação econômica totalmente diversa da maioria dos demais municípios do Brasil.

O representante do Ministério Público disse que o Termo de Ajustamento de Conduta é, em seu entendimento, a melhor forma de cobrar responsabilidade. Pergunto aos colegas e ao próprio Presidente: como ficam os Prefeitos? Quando são acionados, temos de assinar o TAC. É o que ocorre no caso do lixo, por exemplo, que é um problema na maioria dos municípios do Nordeste — aliás, o lixo é um problema nacional. Onde não existe aterro sanitário, há de se usar os lixões.

E a Portaria nº 301? Como podemos atuar, se não temos recursos para nos desenvolver?

Nós, Prefeitos, temos a responsabilidade de manter a saúde pública por meio de equipes de saúde. Meu município recebe R\$ 5.740,00 para manter as equipes do Programa Saúde da Família. Tenho 4 equipes, e mantê-las não custa menos de R\$ 20 mil.



Fala-se no transporte escolar, tão bonito e necessário. Pois bem. Recebo R\$ 3.540,00 por mês, do Governo Federal, para transportar alunos que moram na zona rural. Não recebi até hoje — digo, até ontem, porque não sei se entraram hoje na conta alguns reais ou centavos — e gasto uma média de R\$ 80 mil com transporte.

Quanto ao INSS, disse aqui o ex-Prefeito de São José dos Campos, se não me falha a memória, que ele é uma bomba. Para S.Exa. talvez não seja tanto quanto é para mim ou para dezenas, centenas, milhares de Prefeitos. Todo dia 10, o INSS, sem querer saber da responsabilidade do gestor — se planejou ou não, se vai cumprir ou não a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tenho procurado cumprir —, seqüestra, retira nada mais nada menos do que em torno de R\$ 130 mil. Será que é uma bomba para S.Exa. esse seqüestro? Para mim é; para S.Exa., tenho quase certeza, não tem sido.

Nobre Presidente, ilustre representante do Tribunal de Contas, temos de cumprir o índice de pessoal na Bahia. No meu município, tenho de pagar 86 funcionários que trabalham em escola que deveria ser mantida pelo Governo do Estado até 31 de dezembro. Peço a Deus — oxalá, meu Deus! — que o novo Governador, o companheiro Jaques Wagner, possa nos dar condição de funcionamento. O diretor é pago pelo Estado, mas, tenho de colocar merendeira, professor, zelador e até cadeira, senão o aluno fica sentado no chão.

Pergunto aos companheiros: como posso cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando falta policial, falta funcionário para a delegacia, falta serventuário para a Justiça, falta funcionário para trabalhar nos demais órgãos públicos do Estado? No discurso é muito bonito, muito fácil, muito viável. Gostaria de não ter que bancar 238 funcionários para trabalhar, até dos Correios. Se eu não contratar o carteiro, a carta não chega a casa alguma. Onde está o convênio de cooperação técnica? Onde estão o Governo e esta Casa? Tenho reclamado ao meu Deputado.

Aproveito este momento para dizer, em nome de todos os meus colegas — perdoem-me aqueles que têm poder aquisitivo, para os quais FPM não é questão de sobrevivência —, que precisamos de ajuda, precisamos de apoio.

Sr. Presidente, fico feliz em ver evento tão importante, de que tomei conhecimento hoje pela manhã e fiz questão de participar. Peço que divulguem



sempre esses eventos, para que outros colegas, especialmente Prefeitos do semi-árido do Nordeste, possam trazer sua mensagem e sua vontade de acertar.

Não me envergonho de dizer: no meu município há controle interno e haverá sempre. Só assino um cheque depois que o tesoureiro e um membro do Controle Interno já o assinaram. É a minha parceria, é a minha participação.

Vamos falar um pouquinho do bolo. Por que não há repasse da CPMF para os municípios? Onde está o Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis — IVVC? E o ITR? Sr. Presidente, ajude-me a resolver esse problema.

Talvez alguns aqui não saibam, mas foi aprovada medida provisória estabelecendo que o arrecadador deve ter nível superior. Acredito que em alguns municípios que se fazem representar neste plenário deve haver técnicos de nível superior no setor de tributos. Mas e os outros cerca de 5 mil municípios do Brasil, quantos têm? Será que 5% dos municípios brasileiros têm agente arrecadador de nível superior? Não têm — a CNM poderia responder. Será que falta material humano ou falta vontade de fazer? Acredito que alguns gestores queiram fazer, mas por que não nos ajudam?

Sr. Presidente, espero receber, a cada dia, mais ajuda de homens públicos qualificados como V.Exa. Ajude os municípios. Estamos com o pires na mão, e queremos entregar as chaves. Ser Prefeito hoje é ser escravo da lei sem poder cumprir aquilo por que mais se prima no Brasil: a lei pública.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Prefeito Moacir, a finalidade deste seminário é debater a responsabilidade na gestão pública, os desafios dos municípios.

O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica está recolhendo dos Prefeitos e de outros segmentos as melhores sugestões. E tivemos aqui, como disse o Dr. Rubim, aulas magnas, como a do ex-Deputado Victor Faccioni. Isso tudo fará parte de um grande acervo, que levaremos a uma comissão científica e tecnologicamente bem formada, com excelente assessoria. E, depois, vamos coletar todo o seu clamor, porque penso que haverá repercussão em todos os municípios, tendo em vista os aplausos dos outros Prefeitos e de Vereadores aqui presentes à intervenção de V.Exa.



Parabéns a V.Exa.

Esperamos todos nós que o assunto não morra neste seminário, mas enseje outros debates, que este Conselho irá promover. Saiba que o seu clamor não vai ficar perdido no deserto.

Estou recebendo do nosso grande amigo e ex-colega Victor Faccioni informações do PROMOEX, cujo coordenador é um dos conselheiros do Ceará, Luiz Sérgio Gadelha Vieira, a quem conheço bem. Depois, vamos chamá-lo aqui para que também nos auxilie.

Tenho em mão pergunta feita pelo Vereador João Gilberto, dirigida ao Dr. Victor Faccioni:

“Por que não há fiscalização mais rígida no tocante à comprovação do pagamento de diárias e compras efetuadas pelas Câmaras Municipais? Notas fiscais, comprovantes de hospedagem, alimentação, passagens não deveriam ser exigidos pelos Tribunais de Contas?”

Com a palavra, para responder, o nobre conselheiro Victor Faccioni, o nosso Pico della Mirandola.

O SR. VICTOR JOSÉ FACCIONI - Nada como ter amigos. Diz o provérbio que quem tem amigos não morre pagão, ainda mais tendo um amigo como o Deputado e Padre José Linhares.

Respondendo à pergunta do nobre Vereador João Gilberto, do Rio de Janeiro, quero dizer que, como regra, verificar e fiscalizar, inclusive os comprovantes, é o procedimento que o Tribunal adota. Essa é a regra. Mas, os senhores sabem, auditoria e fiscalização nem sempre são feitas em 100% dos casos; muitas vezes são feitas por amostragem. Depende do auditor, porque o próprio conselheiro, ao dar parecer sobre as contas, já recebe o material analisado pela auditoria. Isso acontece em todas as questões. O Vereador deve saber que isso também acontece na própria Câmara dos Vereadores. Há alguém que o antecede no trabalho. Mas, como regra, é uma exigência haver fiscalização.

Por isso, aos poucos, os Tribunais estão adotando ouvidoria, disque-denúncia etc. — não sei se no Rio de Janeiro já existe —, exatamente para



que as partes que tomem conhecimento da existência de irregularidades possam denunciar.

O que fazemos no Tribunal do Rio Grande do Sul, por exemplo, com o disque-denúncia? É claro que, se formos atrás de todas as denúncias, ficaremos loucos, e não faremos outra coisa. Até para distrair o Tribunal, para ocupá-lo, alguém pode inventar denúncias. Então, fazemos pura e simplesmente o seguinte: quando o denunciante se identifica, a denúncia tem prioridade para ser examinada; quando o denunciante não se identifica, a denúncia vai para o programa de auditoria daquele setor. Quando essa auditoria for feita, aquele fato será relacionado à denúncia e terá de ser examinado. Quer dizer, só não é dada urgência à apuração da denúncia, mas, quando do exame das contas daquele setor, o auditor que vai fazer o levantamento tem de verificar a veracidade da informação. Essa é a regra.

Há também a regra da prestação de contas das diárias pelo próprio beneficiário. Ele tem de comprovar que viajou e fez aquela despesa. Essa é a regra.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. VICTOR JOSÉ FACCIONI - Pois não.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. VICTOR JOSÉ FACCIONI - É claro. Quem recebeu a diária tem de comprovar que fez a viagem, que cumpriu a missão, e não tem de comprovar a despesa. Mas há outras situações em que, em vez do pagamento de um valor, o sujeito tem o pagamento da despesa efetivada. Quando há pagamento de despesa, é preciso levar o comprovante. Não sendo pagamento de despesa, mas diária pura e simplesmente, é preciso apenas comprovar que viajou, que participou de determinado evento. Apenas isso.

O SR. COORDENADOR (Deputado José Linhares) - Vereador João Gilberto, nós, na Câmara dos Deputados, quando viajamos em missão oficial, também recebemos uma diária, em que estão inclusas as despesas com hospedagem e alimentação. Então, comprovamos nossa presença por meio de relatório pormenorizado das ocorrências do evento. Naturalmente, esse evento é sempre de utilidade pública, seja nacional, seja regional.

Pergunta da Sra. Glória, da Diretoria de Governo do Banco do Brasil:



“Preocupados com as questões do cumprimento de limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, acompanhamento da qualidade dos gastos, incluindo a Lei de Licitações, os órgãos de controle, como TCU e CGU etc., têm disponibilizado bastante informação sobre as implicações advindas do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 8.666.

Percebemos que existe uma lacuna no que se refere a orientações técnicas para os gestores municipais, o que, às vezes, auxiliaria na ocorrência de alguns erros.

O que está sendo pensado para os municípios, nesse sentido, pela Administração Federal, uma vez que os repasses para programas sociais são também administrados por ele?”

Vamos levar essa interrogação para o nosso Conselho. Naturalmente, esses programas já estão sendo divulgados em todo o Brasil.

E, como disse o ex-Deputado Victor Faccioni, até no Éden tentou-se enganar o Poder Público, que, naquele tempo, era Deus. Então, existem falhas. No entanto, essas falhas têm sido muito menores do que as que ocorriam outrora.

Sempre nos perguntam por que a Câmara dos Deputados está tão em evidência. Diria que foi essa transparência que ensejou tudo o que aconteceu. E isso é ótimo, porque o povo, o Ministério Público e o próprio Conselho de Ética estão verificando condutas que não condizem com a responsabilidade que têm Deputados e Senadores.

Vamos agora encerrar este painel.

Agradeço aos palestrantes, os quais colaboraram brilhantemente conosco com suas exposições e aos demais participantes.

Informo que uma síntese de tudo o que aqui foi discutido, dentro de 1 ou 2 meses, será publicada. E o Prefeito, o Vereador, enfim, quem se interessar em obter as notas das brilhantíssimas palestras aqui proferidas poderão escrever para o seguinte endereço: Deputado José Linhares, Anexo IV, gabinete 860, Câmara dos



Deputados. Na condição de membro do Conselho, encaminharei os pedidos que chegarem à equipe, que, certamente, enviará essa síntese aos senhores.

Antes de encerrar este evento, que foi coroado de êxito, quero dizer da minha certeza de que essa decisão do Conselho de Altos Estudos será enriquecida pelas considerações dos participantes.

Mais uma vez, agradeço a todos a participação neste evento.

Declaro encerrada esta reunião. *(Palmas.)*