

Discurso do Conselheiro Fernando Correia no Encontro de Tribunais de Contas do País sobre o tema: A RESPONSABILIDADE FISCAL E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 18, DE 1999

Impõe-se de logo, ainda que rapidamente, abordar dois aspectos do Projeto de Lei ora em discussão: o ideológico e o intervencionista.

Trata-se de um projeto de lei que ignora a realidade brasileira, em que os desníveis sociais são latentes e tanto os Estados quanto os Municípios apresentam graduações as mais distintas.

As linhas centrais do diploma ora em discussão no Congresso Nacional foram concebidas e fixadas pelo FMI e se acham vigendo na Nova Zelândia e em todos os países que integram a Comunidade Européia. Hoje tramita nos Congressos do Brasil, Uruguai e Argentina.

Na verdade, tais organismos internacionais objetivam tutelar a União que, por sua vez, passam a tutelar os Estados e Municípios brasileiros. A visão desses organismos é a de que a União, Estados e Municípios arrecadam mal e gastam mal, daí entenderem ser necessário engessar os administradores públicos em todos os níveis.

É um projeto de lei neoliberal que deixa de focar as desigualdades sociais do Brasil e passa a dar destaque à eficiência, partindo de um pressuposto falso de que o País se acha equilibrado e que, gerindo bem as finanças públicas, o problema se acha resolvido.

Com efeito, a "Folha de São Paulo", edição de 2/8/99, em matéria assinada da sucursal de Brasília, informa: **"O Congresso volta ao trabalho hoje com uma agenda carregada de assuntos, mas centrada ainda em cima do ajuste fiscal prometido pelo governo ao FMI no primeiro semestre. É certo que a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reforma Tributária e a regulamentação da previdência entrarão na lista de prioridades..."**

O aspecto intervencionista de quebra do

princípio federativo é também gritante. O projeto determina a forma como os entes da Federação e os seus respectivos poderes devem realizar suas despesas, bem como estabelece sanções, decorrentes da aplicação em desacordo com o disposto nos artigos 26, 27, 35, 36, 38 a 43, 46, 47 e 49. Revela uma tutela dos entes e poderes da federação que conflita com os artigos 18, *caput* 60, § 4º, I e II da Carta Magna.

A ingerência ostensiva da União sobre os Estados e Municípios já se faz presente com a malfadada Lei Kandir e o Fundo de Estabilidade Fiscal, que provocaram fortes perdas nos entes da Federação. Agora, na mesma linha, surge a Lei Complementar em comento.

Neste sentido, o eminente professor de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Sérgio Borja, manifestou-se:

"Ora, todas essas leis e atos atacam frontalmente o princípio da autonomia federativa, pois retiram a independência econômico-fiscal e a viabilização das autonomias político-administrativas dos Estados e Municípios. Inverte-se, assim, o processo centrífugo do federalismo, caracterizado como descentralização política, para recair-se num movimento cinético centrípeto, centralizador, repetindo as constituições imperial de 1824, polaca de 1937 e as ditatoriais de 1967/1969". (in "Correio Brasileiro", Direito e Justiça, edição de 29.3.99).

O artigo 49 da PLC 16/99 é revelador do afirmado acima, à medida que estatui:

"O Poder Executivo promoverá, mediante

decreto, o corte automático de despesa, alcançando todos os Poderes, seus órgãos, fundos e entidades, e enviará mensagem ao respectivo Poder Legislativo justificando circunstancialmente o ato.”

O dispositivo citado é de uma inconstitucionalidade flagrante em face da ingerência do Executivo, violando o art. 2º da Carta Magna que estabelece a independência e a harmonia dos poderes. É verdade que a gestão fiscal deve ser responsável, mas na forma como se acha disposto no projeto de Lei Complementar, em desacordo com as cláusulas pétreas, essa responsabilidade não será vislumbrada.

É de enorme complexidade o Projeto de Lei Complementar nº 18/99. Trata de uma só vez de: finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, limite de despesa com pessoal, inter-relação entre entes da federação, estabelece regime de gestão fiscal responsável e dispõe sobre normas gerais de finanças públicas.

Evidencia-se pela própria redação que o Projeto de Lei Complementar é de autoria preponderante de economistas em face de inúmeras inconstitucionalidades, de um lado, e impropriedade de várias expressões, de outro.

O artigo 65, § 7º, repete, integralmente, o art. 56 § 7º com um agravante, ainda, quando diz que o Tribunal ou Conselho de Contas apresentará denúncia ao Poder Legislativo ou Poder Judiciário. Ora, é elementar em Direito que denúncia é ofertada pelo Ministério Público.

Entendo que a larga maioria dos municípios brasileiros, possuidores eu são de precárias condições administrativas, não terá condições de cumprimento do Projeto de Lei Complementar, fato que levará à multiplicação das empresas de consultoria privada.

Apesar de dispor sobre finanças públicas o artigo 3º, § 2º, faz referência aos conceitos adotados por outra Lei Complementar de que trata o § 9º do artigo 165 da Constituição Federal (Lei que trata de finanças públicas – substituirá a 4320/64). Observa-se, também, que o artigo 7º, ao enfatizar a gestão fiscal responsável, refere-se a “outras regras usualmente aplicáveis”. Assim sendo, o fato de diversos assuntos estarem dispostos em uma única Lei Complementar, não invalidando outras disposições acerca de cada matéria,

inclusive de mesma hierarquia legal (Leis Complementares à Constituição), poderá trazer conflitos de interpretações.

Em síntese, o projeto enfoca quatro áreas:

- 1. Gestão Fiscal:** grande preocupação com o equilíbrio fiscal, ressaltando-se que a gestão fiscal responsável prioriza a estabilidade dos preços e crescimento econômico sustentável;
- 2. Planejamento governamental:** relevância dos instrumentos de planejamento já dispostos no texto constitucional (PPA, LDO e Lei Orçamentária), ampliando seu conteúdo;
- 3. Transparência:** preocupação de consolidação e divulgação dos dados relativos à gestão governamental, através da concentração do Poder Executivo da União;
- 4. Controle:** reiteradas disposições acerca do cumprimento das disposições da Lei Complementar, inclusive com fortes sanções para o caso de seu não-cumprimento.

A questão do controle confere aos Tribunais de Contas importância singular, o que fortalecerá ainda mais o órgão, caso haja uma resposta eficiente e eficaz à sociedade das atribuições contidas no projeto.

Desse modo, tem-se:

Art.35, § 2º - “Em cda ente da Federação, o Poder Legislativo, mediante controle externo, bem assim o sistema de controle interno de cada Poder zelarão pela fiel observância dos princípios fundamentais e das normas gerais e próprias da gestão fiscal responsável, estabelecidos por esta Lei Complementar”.

Art. 56, § 7º - “O Tribunal ou Conselho de Contas apreciará e julgará o cumprimento das disposições desta Lei Complementar e, no caso de inobservância, apresentará denúncia ao Poder Legislativo ou Poder Judiciário ou dará ciência do fato ao Ministério Público, conforme o caso”.

Art.65, § 6º - “A declaração será divulgada, em até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, bem assim, no mesmo prazo, enviada ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas e publicada no órgão oficial”.

§ 7º - “O Tribunal de Contas ou Conselho de Contas apreciará e julgará o cumprimento das disposições desta Lei Complementar e, no caso de inobservância, apresentará denúncia ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário ou dará ciência do fato ao Ministério Público, conforme o caso”.

Art. 84, § 2º, I - “Compete ao Controle Externo e ao sistema de Controle Interno de cada Poder:

Os artigos acima citados tornam inegável o papel dos Tribunais de Contas na questão do controle e avaliação da gestão pública. No entanto, torna-se necessário destacar o conteúdo do artigo 72:

Art. 72 - É facultado a empresas privadas, especializadas na classificação de risco, divulgar, por critérios próprios, avaliação de entes da Federação, inclusive das empresas que controlam, direta ou indiretamente”.

Tal dispositivo permite, a princípio, que as empresas de auditoria privada emitam avaliações acerca dos dados e ações dos entes da Federação, o que atende ao “desejo”, já observado, das auditorias privadas, com interesses inclusive dos investidores estrangeiros na avaliação do “risco” advindo dos investimentos no País

A participação das auditorias privadas se faz presente, também, nos artigos 79 § 2º, 93 § 1º, inciso I. O que se depreende desses dispositivos citados é que nos artigos 72 e 79 § 2º fica facultada a utilização de empresas privadas para avaliação de entes da Federação. No entanto, o artigo 93 afirma taxativamente que a União somente prestará garantia a ente da Federação que apresente avaliação de risco de crédito classificada pelas empresas

privadas especializadas, retirando totalmente a competência das auditorias públicas.

PONTOS IMPORTANTES:

1. Em relação ao limite das despesas de pessoal, além das considerações sobre a constitucionalidade, registra-se a vigência da Lei Camata 2 – LC 96/99, que trata do mesmo assunto contido no projeto, utilizando-se, contudo, de conceitos diversos (atenção para a questão da Lei Camata considerar o gasto com despesa de pessoal global – incluindo todos os Poderes – enquanto o projeto atribui percentuais diferenciados para cada Poder).
2. Vale ressaltar que o artigo 2º, inciso I do Projeto de Lei Complementar menciona: “Os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas”.

Estranhamente, ao fixar os limites ao montante da despesa relativa a pessoal, o art. 26, § 2º, inciso I, diz: 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas. Ora, o art. 2º destaca o Tribunal de Contas do Poder Legislativo, assim como diferencia o Ministério Público do Poder Executivo. Contudo o art. 26 engloba o Tribunal de Contas ao Poder Executivo. Em havendo necessidade de cortes em despesa de pessoal, os percentuais serão idênticos no Legislativo e no Tribunal de Contas?

Imaginemos, então, uma situação em que o Legislativo e o Tribunal de Contas estivessem abaixo dos limites legais, podendo os dois órgãos promover readequações dos vencimentos. E, se essas readequações dos vencimentos superassem os limites, qual seria o critério para definir os aumentos que estariam dentro do limite?

Seria o projeto de lei que fora aprovado pela primeira vez?

Haveria um corte igual entre os Poderes?

Esses cortes iguais seriam em números absolutos ou relativos?

Como verificar que este ou aquele quadro de pessoal estaria acima ou abaixo do necessário?

Por outro lado, inaceitáveis, também, são os percentuais fixados. No caso do Estado de

Pernambuco, para atender os 3% previstos será necessária uma redução de 26% de suas despesas com pessoal na Assembléia Legislativa e no Tribunal de Contas.

O art 26, § 3º, por sua vez, diz:

“Relativamente à esfera municipal de governo, os limites de que trata o inciso I ou o inciso II, alínea “a”, do *caput*, serão de : I – cinco por cento para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal ou Conselho de Contas”.

Indaga-se então: nos Estados em que não existam Conselhos de Contas Municipais, sendo o trabalho daqueles exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, haverá participação deste nos orçamentos municipais?

Caso o entendimento seja negativo, os

Estados que não possuem Conselhos de Contas Municipais, e que assumam todo o ônus do gasto pela atividade fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas nos municípios, terão necessidade de uma estrutura administrativa bem maior, já que com as novas atribuições, determinadas pelo Projeto de Lei Complementar, impossível se torna o seu regular funcionamento sem a ampliação do limite do gasto com pessoal.

São esses os outros paradoxos e incongruências que o Projeto de Lei Complementar vem apresentar, sequenciando a Lei Kandir e o FEF num processo de violação do tão combalido Estado Federativo Brasileiro.

São Paulo, 19 de agosto de 1999.

Produzido na:



Rua Coelho Leite, 530 - Santo Amaro - Recife-PE
Telefone: (81) 3421-4233 - Fax: (81) 3222-5126