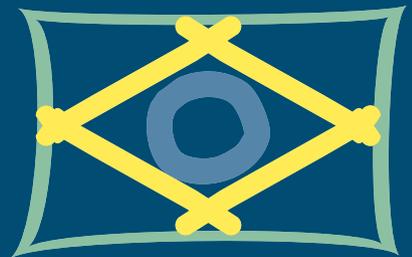


Controladoria Geral do
Município do Rio de Janeiro

*cadernos
da Controladoria*

Ano X - Nº 2 - setembro de 2010



**Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal
e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal**

**Os 10 anos da Lei de
Responsabilidade Fiscal e o Projeto
de Lei de Qualidade Fiscal**



2010

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Eduardo Paes *Prefeito*
Carlos Alberto Vieira Muniz *Vice-Prefeito*

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Antonio Cesar Lins Cavalcanti *Controlador Geral*
Fátima Rosane M. Barros *Subcontroladora de Integração de Controles*
Carlos Maurício Borup de Bakker *Subcontrolador de Gestão*

CADERNOS DA CONTROLADORIA

Margarete Ramos *Edição de Texto*
Daniel S. Barros *Capa e diagramação*
Aislan Loyola *Revisão de Texto*
Michelle Antelo *Transcrição de Áudio*

Cardernos da Controladoria *é uma publicação feita a partir da transcrição das palestras do*
PROGRAMA SEMINÁRIOS DA CONTROLADORIA (*organização: Márcia Andrea Peres*)

Apresentação

Na palestra de hoje, teremos a discussão sobre o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal que vai complementar e, em parte, alterar as normas que temos editadas para a área de finanças públicas. Convidamos para falar sobre o assunto a profissional mais qualificada no Brasil para tratar sobre o tema: Selene Peres Peres Nunes, graduada em economia pela UFRJ, mestre em economia pela UNB, professora de finanças públicas em cursos de pós-graduações, tem vários artigos publicados e recebeu quatro prêmios da Secretaria do Tesouro Nacional.

Como assessora econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e pela sua negociação técnica com o Congresso Nacional.

Selene Peres, atualmente exerce a função de gerente de normatização, padronização e consolidação das contas públicas e coordena o grupo técnico de padronização de relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional, é coordenadora técnica dos cursos de gestão orçamentária, financeira e contratações públicas para municípios oferecidos pela ESAF. É também uma das responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal, de autoria do senador Renato Casagrande.

Gostaria de agradecê-la por ter aceitado o nosso convite e dizer que é um prazer recebê-la aqui. Passo a palavra para a palestrante.

Antonio Cesar Lins Cavalcanti
Controlador Geral do Município do Rio de Janeiro

Selene Peres Peres Nunes

Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2010

Agradeço à Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro pelo convite para realizar esta palestra. A apresentação está dividida em duas partes. A primeira parte, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que completou dez anos em maio de 2010, será muito breve; irei me concentrar na segunda parte da exposição, que trata do futuro, da segunda geração de regras macro-fiscais, mais especificamente do Projeto de Lei de Qualidade Fiscal.*

Os sete testes da LRF

Ao longo destes dez anos de LRF, aprendemos algumas lições, passamos por alguns testes importantes. O primeiro teste importante por que passou a LRF foi a sobrevivência no ciclo econômico sem alteração do texto legal. É importante lembrar que passamos por fases de baixo crescimento econômico, a mais recente agora com a crise internacional, e sobrevivemos a essa crise, em grande medida, por causa da LRF. O Brasil foi um dos menos atingidos na crise de 2009 e foi o que mais rápido se recuperou. A explicação para essa recuperação está no fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos, principalmente na estruturação da política fiscal. Assim, a crise não só não provocou mudanças na LRF, como também a saída da crise deu-se, em grande medida, graças à LRF.

A LRF do Brasil não só foi precursora de um modelo de regras fiscais, mas é também uma das mais bem sucedidas do mundo na adoção desse modelo. Eu estive na Argentina, recentemente, falando sobre esse assunto, que está na “crista da onda” em vários países. Um dos temas mais discutidos por especialistas em regras fiscais hoje diz respeito às mudanças que deveriam ser promovidas, por exemplo, na LRF da Argentina e nas regras da comunidade econômica européia, tendo em vista a necessidade de uma atuação mais expansionista da política fiscal em contexto de crise. No Brasil, o desenho da LRF já está adequado aos ciclos econômicos, porque há regras mais fle-

*As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade da autora, não exprimindo, necessariamente, a opinião das instituições a que está vinculada. Elaborado a partir de gravação de palestra realizada em 8 de setembro de 2010.

xíveis, aplicáveis especificamente nos momentos de recessão. Há três níveis de regras em nosso modelo: as gerais, as mais duras - no final de mandato - e as mais flexíveis – para situações especiais. Esse desenho é considerado adequado para alterações ao longo do ciclo econômico. Em outros países, a LRF, às vezes, é criticada por ser dura demais, ou seja, por não ter essa flexibilidade; ou, então, ao contrário, por ser flexível demais e não impor o rigor que deveria. Essa calibragem é importante.

O segundo teste foi a aceitação pelos mercados, refletida no fato de que o Brasil é considerado referência para vários países por ter adotado um desenho intertemporal de regras para todos os entes da Federação. A LRF não busca apenas o equilíbrio fiscal de um exercício, mas o de uma sequência de exercícios – visa à sustentabilidade do equilíbrio fiscal ao longo do tempo. Essa é uma questão central: a tendência que têm os governantes de antecipar o bônus e postergar o ônus da política fiscal expansionista.

A abrangência nacional da regra foi possível graças à nossa Constituição, que previu essa Lei Complementar estabelecendo normas gerais para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como a descentralização fiscal é potencialmente uma indutora de desequilíbrios fiscais e o Brasil é uma das federações mais descentralizadas do mundo – com autonomia política, administrativa e financeira dos entes –, a lei brasileira é considerada um exemplo de boa convivência entre equilíbrio fiscal e federalismo.

O terceiro teste da LRF foi a sobrevivência na alternância política. Já em 2001, uma pesquisa que se fez junto a formadores de opinião indicava que a responsabilidade fiscal era uma idéia importante para qualquer candidato presidencial. E, de fato, a LRF foi mantida, apesar da alternância política.

Mas a sobrevivência não foi só no Executivo, foi no Congresso Nacional – o quarto teste. Creio que pouquíssimas pessoas têm noção do quão difícil foi aprovar a LRF, de como essa regra exigiu um trabalho intenso, árduo, no Congresso Nacional. Há dez anos, esse trabalho permitiu criar um consenso, que nos levou à aprovação com um quórum de 386 votos a favor e 86 contra, ou seja, nós conseguiríamos aprovar até uma Emenda na Constituição dessa maneira.

Depois disso, no entanto, foram apresentados 250 projetos para mudar a LRF. A maioria continua em tramitação no Congresso Nacional. E a cada novo projeto, uma nova resistência dos amigos da LRF, uma nova batalha para mantê-la. Felizmente, o que não foi fácil aprovar, também não é fácil mudar.

Destes 250 projetos, só um foi aprovado, convertendo-se na Lei Complementar 131, de maio de 2009, que veio justamente fortalecer um dos pilares da LRF, que é a transparência. Então, a única alteração aprovada nestes dez anos de resistência apenas fortaleceu o instrumento original. E o mais interessante: a LC 131 foi aprovada por unanimidade na Câmara – todos os votos do governo e todos os votos da oposição. Não conheço consenso maior.

Citei a sobrevivência no Executivo e no Legislativo, mas houve também o capítulo da sobrevivência no Judiciário. Este quinto teste foi outra grande batalha. Foram apresentadas várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal, questionando a lei como um todo e 31 dispositivos. Desses, o Supremo suspendeu apenas sete, que eram de importância marginal, ou seja, o cerne da Lei não foi tocado pelo Supremo. Ao contrário, houve fortalecimento da LRF por meio da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de alguns Tribunais de Contas de Estados e Municípios – estes, embora não sejam órgãos do Judiciário, desempenham papel correlato no que tange às contas públicas.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça editou resolução apoiando a padronização realizada pelos Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Mais que isso, tem cobrado dos órgãos do Judiciário que cumpram esses Manuais. Esse tema se insere no sexto teste - a luta diária pela padronização na Federação. Sem padronização, não há transparência, nem controle social; sem padronização prolifera a burla, que é a maior inimiga, na prática, da LRF.

Padronizar na Federação, contudo, não é uma tarefa fácil. Embora não exista o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF, precisamos construir essa padronização com a cooperação dos entes. Não é possível dar legitimidade aos Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional impondo-os “de cima pra baixo”. Então, há três anos, optamos por construir os Manuais coletivamente, com a colaboração dos entes da Federação, em grupos técnicos: o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis. Inclusive, há representantes desta Controladoria Geral que costumam participar desses grupos.

Com base no trabalho desenvolvido nos Grupos Técnicos, estamos implantando o plano de contas nacional. Isso significa que todos os entes da Federação terão um mesmo plano de contas para um nível de consolidação, que irá tornar as informações mais comparáveis. Além de ser um pré-requisito da transparência, a comparabilidade das informações reduzirá as burlas à

legislação como um todo e os custos da transparência na Federação, porque permitirá que entes compartilhem sistemas e troquem informações de maneira informatizada. Então, há uma série de benefícios que provém da adoção de um plano de contas nacional.

Ainda do ponto de vista da transparência, estamos em um processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público, o que vem se refletindo nos Manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Há manuais que padronizam os procedimentos patrimoniais e orçamentários, as demonstrações contábeis previstas pela Lei 4.320/64 e os relatórios e demonstrativos fiscais previstos pela LRF. Em um futuro próximo, poderemos ter todas essas informações, de modo comparável, disponíveis na Internet para o cidadão. Este é o nosso objetivo final.

Temos trabalhado na harmonização de conceitos da LRF pelos Tribunais de Contas, contribuindo para a realização de reuniões com os técnicos de Tribunais de Contas sobre os aspectos polêmicos da LRF, o que é muito importante também para o fortalecimento das instituições de controle.

O sétimo teste foi no plano do pensamento, das idéias. O ensino nas universidades foi fortemente impactado pela LRF, pelo menos em cinco áreas de conhecimento: Economia, Direito, Contabilidade, Administração e Ciência Política. Todos esses cursos incorporaram a LRF em seus currículos de alguma forma, vários livros foram editados, teses defendidas, várias abordagens, tanto específicas como multidisciplinares. Também na imprensa, nunca se falou tanto de Finanças Públicas. Houve uma disseminação do conhecimento sobre Finanças Públicas para o cidadão.

Do ponto de vista político-ideológico, o foco mudou. O equilíbrio fiscal deixou de ser um tema “da direita”, ou de um Governo em particular; e foi reconhecido como uma questão de Estado, o que é essencial para uma lei complementar, que foi feita para durar.

As mudanças estruturais: o antes e o depois da LRF

Nesta seção, farei um percurso pelos principais indicadores que revelam a mudança promovida pela LRF, sempre que possível em números.

Resultado primário

Antes da LRF, os resultados primários dos Estados eram negativos ou gravitavam em torno de zero. Depois da LRF, passou-se a ter resultados pri-

mários positivos e crescentes. Em 2009, o resultado primário do conjunto dos Estados caiu, mas ainda foi positivo. Pela dimensão da crise internacional que enfrentamos em 2009, em que outros países apresentaram resultados fiscais negativos, ter resistido com resultado positivo já é, por si só, um feito. Após a crise, a perspectiva agora é de retorno a patamares de crescimento econômico mais compatíveis com a capacidade estrutural do País e, conseqüentemente, de cumprimento de metas de resultado primário mais expressivas.

Despesas com Pessoal

Se observarmos a comparação de dezembro de 2000 com dezembro de 2009, percebe-se um ajuste nas despesas com pessoal. Não só o número de desajustados diminuiu, de sete para três estados, mas o tamanho dos desajustes diminuiu. Muito embora se saiba que esses dados são todos auto-declarados na Internet pelos respectivos estados, e não obstante os critérios de cálculo ainda não estejam completamente uniformizados, houve um esforço de enquadramento.

Dívida

Observando a comparação de dezembro de 2000 com dezembro de 2009, percebe-se também um ajuste na dívida. Houve, sem dúvida, um notável esforço de toda a Federação para cumprir os limites e, neste caso, os critérios de cálculo são bastante uniformes. O número de desajustados diminuiu, de sete estados para apenas um, no qual o tamanho do desajuste diminuiu.

Despesas com educação e saúde

Nos limites de educação e saúde, os dados auto-declarados são estanques, de 2009, e demonstram cumprimento da maior parte dos Estados, embora os critérios de cálculo também não sejam uniformes. Apenas um estado declarou não cumprir o limite de educação e dois estados o de saúde, sendo que, quanto aos limites de saúde, três estados não deram informação. Vale lembrar que, embora os limites sejam constitucionais, a LRF gerou um estímulo para o cumprimento porque determinou que as transferências voluntárias fossem suspensas quando esses limites não são respeitados.

Consolidação nacional

Recebemos, até abril de 2010, contas de todos os estados e de 86% dos

municípios. Esse era o dado de abril. Com o passar do tempo, os recebimentos vão aumentando, porque à medida que o ente não entrega suas contas para consolidação nacional, as transferências voluntárias são suspensas e os prefeitos procuram regularizar a situação para retomar o acesso às transferências. Então, o primeiro índice de entrega, que é de 86%, deve aumentar até o final do ano.

Transparência

Há uma mudança cultural muito importante que é o aumento da transparência, promovido pela LRF. Esse aspecto revela maturidade democrática; está relacionado ao fortalecimento das instituições democráticas no País.

Há um conjunto de informações que antes não eram divulgadas ou eram consideradas sigilosas e, hoje, são obrigatoriamente abertas ao público e estão disponíveis na Internet. Quando comecei a trabalhar no Tesouro, já faz algum tempo, há 17 anos, a primeira área onde trabalhei foi a Dívida Pública, responsável pelos leilões de títulos da dívida interna. Naquela ocasião, eu estava fazendo estudos e precisava das previsões de governo para vários índices - PIB, inflação, câmbio, juros e etc. -, e alguém me disse assim: “Ah, isso não vai dar para você ter, porque isso é confidencial”. Então, falei assim: “Mas, olha, eu preciso para o meu trabalho, é aqui para o Governo mesmo, para os estudos que estou fazendo e não é um anúncio, uma promessa; é só uma previsão. Há previsões do mercado, do governo,...”. Responderam-me: “Olha, se você falar com fulano, lá na SPE, pode ser que ele libere, mas isso não é público”. Hoje, essa informação é obrigatoriamente pública e ela acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina a LRF.

Tempos depois, já trabalhando na Assessoria do Ministro do Planejamento, eu precisei fazer um trabalho sobre as dívidas dos estados e municípios, e me disseram assim: “Olha, isso é confidencial, mas se você falar com fulano, que é funcionário do Banco Central, ele tem acesso a este tipo de informação, e como é um trabalho para o Ministro, pode ser que ele libere para você”. Eu fui lá e, realmente, depois de muita conversa, os dados foram liberados. Então, perguntei: “Por que isso aqui é confidencial?”. O servidor explicou: “Porque aí estão as dívidas dos estados”. Eu retruquei: “Sim, e daí? Todo mundo sabe que os estados estão endividados”. Ele respondeu: “Ah, mas não sabem o quanto, não é? Se virem isso, vão concluir que essa dívida é impagável, que os estados estão todos quebrados”. Eu falei assim: “É... e

isso é ruim? É ruim que venha a público essa informação? Porque quando essa informação vem a público, fica mais fácil corrigir as distorções, fica mais fácil coibir um novo endividamento irresponsável”. Então, com a LRF, aquela informação que era fechada para o público tornou-se obrigatoriamente pública. Há na LRF um dispositivo que determina que o Ministério da Fazenda deve divulgar na Internet a lista dos sobre-endividados.

Essas são mudanças culturais muito fortes. O nível de transparência que tínhamos antes da LRF é muito diferente do que temos hoje, principalmente depois da LC 131, que determinou a liberação, ao pleno conhecimento e controle da sociedade, em tempo real, de informações detalhadas sobre receitas e despesas, em todas as fases de execução. Hoje, no Poder Executivo do Governo Federal, há um Portal de Transparência que cumpre esses dispositivos. Vários estados e municípios também têm um portal semelhante a esse, em vários casos integrando informações dos demais Poderes. Outros municípios estão em vias de ter esse portal, porque a Lei estabeleceu prazos diferenciados para todos se adequarem. O prazo da União, dos estados e dos grandes municípios já venceu. Outros municípios têm prazos até 2011 ou 2013, conforme o caso.

Então, a ideia é que você tenha essa massa de informações disponível na Internet e, além disso, um padrão mínimo de qualidade para os sistemas, para evitar certas práticas como, por exemplo, o registro retroativo nos sistemas integrados ou a alteração de registros contábeis sem utilização de novos registros. Aprendemos que a contabilidade não retroage; se houver erro, ele deve ser corrigido através de outro registro contábil, mas a história não deve ser apagada. No entanto, essa burla é comum em alguns entes, que fazem a execução orçamentário-financeira e a contabilidade e, depois, quando descobrem que determinados limites não foram cumpridos, resolvem alterar os registros originais ou fazer registros retroativos, de modo a cumprir os limites. Se o sistema permite que se faça isso, temos um problema sério para aferir o cumprimento da legislação. Assim, a ideia é que, com o padrão mínimo, se passe a ter regras mais claras para os sistemas integrados, elevando o nível de governança da Federação.

Esses avanços foram gerados pela LRF e, naturalmente, tornaram-se possíveis graças às reformas institucionais realizadas antes da aprovação da Lei, bem como graças ao desenho das regras, à negociação intensa para

permitir a aprovação e também ao forte trabalho de implementação que veio depois e ainda continua a ser realizado.

Da LRF à LQF – entendendo a segunda geração de regras macro-fiscais

Por que estou falando desse histórico, desses resultados? Porque estamos em um momento ímpar: de tramitação da Lei de Qualidade Fiscal, que é uma Lei também Complementar de Finanças Públicas, com o mesmo status da LRF. Além de ser complementar, no sentido de que complementa a Constituição, pode-se dizer que a LRF e a LQF são complementares entre si. Precisamos aproveitar as oportunidades desse momento para darmos um novo salto na Administração Pública do Brasil, para completarmos o desenho de regras fiscais, para completarmos a mudança cultural, mas é importante termos consciência das conquistas que tivemos nesses últimos dez anos, para que não permitamos que haja nenhum tipo de retrocesso em relação aos avanços da LRF.

Qual é a ideia central? A ideia é que teremos uma regra para o equilíbrio fiscal, a LRF, que trabalha com regras do tipo “não fazer” e está voltada para conter excessos de gastos e de dívida; paralelamente, teremos uma Lei de Qualidade Fiscal, cujo objetivo é promover a qualidade do gasto público, com regras do tipo “o que fazer e como”, ou seja, como atingir objetivos com o menor custo possível. O nosso arranjo ideal é a soma da LRF com a LQF. Para que isso aconteça, precisamos fazer um diagnóstico claro dos problemas remanescentes da Administração Pública e, ao mesmo tempo, não permitir nenhum tipo de retrocesso no que tange ao equilíbrio fiscal. Então, é importante, neste momento, reconhecer quais foram os ganhos e verificar o que precisa avançar mais.

A gênese da LQF no Legislativo

A LQF teve origem no Legislativo, no Senado Federal, em dois Projetos de Lei Complementar, ambos de 2009: o PLS 248, apresentado pelo Senador Renato Casagrande; e o PLS 229, apresentado pelo Senador Tasso Jereissati. O primeiro foi elaborado por mim e o segundo foi elaborado pelo Tollini, um consultor da Câmara. As fontes de consulta que utilizei para esse Projeto foram: uma versão atualizada pós-LRF do Projeto de Lei Complementar 135,

de 1996; a consulta feita pela SPI aos órgãos de planejamento dos estados para uma regulamentação do PPA; a proposta parcial do ex-secretário de Controle Interno, Domingos Poubel, para questões de contabilidade; as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público; as propostas em tramitação para regulamentar a Emenda Constitucional nº 29, que trata das finanças públicas da área da Saúde; e a legislação atual, incluindo a LDO da União, o Decreto-Lei 200, de 1967, e o Decreto de Restos a Pagar em vigor, aplicável apenas à União.

O PLS 229 também tomou a estrutura do Projeto de Lei Complementar 135, de 1996, portanto um projeto antigo, anterior à LRF e que ficou desatualizado após a sua edição; agregou aspectos do que denominou de Responsabilidade Orçamentária, que inclui questões relativas à tramitação do projeto de lei orçamentária na Comissão Mista de Orçamento – CMO, aos limites para emendas de bancada e individuais, da Câmara e do Senado, na tentativa de moralizar a CMO, e ao relacionamento Executivo-Legislativo. São questões muito meritórias, que reputo da maior importância, mas que exigirão um forte trabalho político para sua aprovação. Somou, ainda, dispositivos de um trabalho que pretendia reformar a LRF e que eu e outras duas pessoas fizemos na Câmara, na época em que o então Deputado Pimentel, que depois se tornou Ministro da Previdência, era relator do PLP 1, de 2007. Como não houve condições políticas de avançar naquela época, os dispositivos acabaram sendo aproveitados no PLS 229, de 2009. Assessores do Senador Tasso agregaram, ainda, ao PLS 229, algumas propostas de alteração da LRF não discutidas naquela ocasião e com as quais não concordo.

Esses dois projetos começaram a tramitar conjuntamente. Primeiro, na CCJ, onde foi aprovado por acordo de lideranças, sem discussão, um Substitutivo, apresentado pelo Senador Arthur Virgílio. Esse Substitutivo aprovado na CCJ foi encaminhado à CAE e, nomeado relator o Senador Francisco Dornelles, foi realizada uma audiência com os representantes do Governo Federal, os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e com o Secretário de Fazenda do Estado de Minas Gerais, representando o Confaz, dos estados, para debater sobre os pontos polêmicos, as divergências.

Decidiu-se, então, pelo apensamento de um terceiro projeto, o PLS 175/2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, cuja tramitação, dife-

rentemente dos outros dois projetos, havia sido iniciada na CAE. Como esse terceiro projeto ainda não tinha passado pela CCJ, a matéria toda voltou para a CCJ, onde foi aprovado um segundo Substitutivo do Senador Arthur Virgílio, referente aos três projetos, muito semelhante ao primeiro e aprovado também por acordo de lideranças. Esse segundo Substitutivo aprovado foi encaminhado à CAE, onde foi novamente nomeado relator o Senador Francisco Dornelles.

A matéria aguarda o Parecer. Em virtude do momento conturbado, que é o período pré-eleitoral, é provável que não haja condições políticas de aprovar coisa alguma com o consenso que requer uma lei complementar, que exige quórum qualificado para aprovação. Esse é um período em que os técnicos estão trabalhando, para tentar votar depois das eleições. Votada na CAE, a matéria seguirá para o Plenário do Senado e, só depois de aprovada, seguirá para a Câmara, onde a tramitação provavelmente passará por, pelo menos, duas comissões para analisar as questões de constitucionalidade e legalidade e também de mérito, antes de seguir para o Plenário da Câmara. Se a Câmara fizer alguma alteração, a matéria voltará para o Senado; se não houver alteração, seguirá para a sanção presidencial, podendo haver vetos. Essa é a tramitação. A nossa vontade, o nosso desejo, é que no ano que vem seja concluída a tramitação da LQF. Agora, isso depende de entendimentos dos vários atores envolvidos.

O estágio atual do debate

A minha apresentação de hoje - quero deixar claro - não reflete necessariamente uma posição institucional da Secretaria do Tesouro Nacional, nem do Governo, nem reflete o meu ponto de partida lá no PLS 248, nem o ponto de chegada, que ninguém sabe qual será; reflete o “estado das artes” atual, o ponto em que está esse debate hoje.

A base constitucional

Para vocês entenderem como a LRF e a LQF se relacionam, há, previstas na Constituição Federal, duas Leis Complementares de finanças públicas. Uma, no art. 163, que prevê a edição de uma lei complementar para fixar os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil, que é a LRF; e outra, no art. 165, parágrafo nono, que prevê a edição de lei complementar para dispor sobre exercício financeiro, vigência, prazo, elaboração e organização

de PPA, LDO e Orçamento, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, e condições para a instituição e funcionamento de fundos. Então, a primeira lei foi vista como algo mais macro, um marco de finanças públicas, uma espécie de código de boas práticas fiscais, voltado para o equilíbrio das contas públicas. A segunda é uma lei que precisa entrar no detalhamento de como fazer o PPA, a LDO e o Orçamento e nas normas para a gestão de um modo geral. São duas leis complementares, sendo que o Supremo Tribunal Federal recepcionou a Lei 4.320, de 1964, como sendo essa segunda lei prevista na Constituição.

Hoje, a Lei 4.320 faz as vezes da LQF, digamos assim, só que o faz com algumas deficiências, com dificuldades. Primeiro, porque é uma lei de 1964, que já não atende mais às necessidades do nosso tempo. Segundo, porque é uma lei pré-constitucional, então, o marco lógico dela é diferente. O marco da Lei 4.320 não contém, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA), que foi uma criação da Constituição. Nós precisamos de uma lei que regulamente o PPA. Esse, hoje, é um vácuo jurídico. Há algumas questões na Lei 4.320 e no Decreto-Lei 200, de 1967, que seguem o marco pré-constitucional, por exemplo, o entendimento do que é descentralização. Em um contexto pré-constitucional, a União descentralizava para estados e municípios; em um contexto pós-constitucional, não faz sentido em falar desse tipo de descentralização, porque o que existe é autonomia política, administrativa e financeira dos entes da Federação. Como estados e municípios são autônomos, não descentralizo para outro ente da Federação; descentralizo dentro da estrutura da União, respeitadas as competências de gasto estabelecidas para cada ente pela Constituição.

Esses ajustes devem ser feitos porque gera muita confusão a convivência jurídica de leis em vigor, umas com o marco constitucional e outras com o marco pré-constitucional. Isso exige uma leitura não trivial dos instrumentos à luz da Constituição. Se já é difícil cumprir regras de finanças públicas, porque são complexas, imagine com esse tipo de dificuldade, tentando-se explicar que as regras devem ser lidas à luz da Constituição.

O ideal é substituir integralmente a Lei 4.320 e o Decreto-Lei 200, fazendo as revogações que forem necessárias, introduzindo as regulamentações que forem necessárias e fazer uma lei que olhe para frente. Isso é importante.

Uma lei adequada ao seu tempo

Eu estive, há alguns dias, discutindo a questão de custos no Seminário de

Custos, realizado na ESAF. Lembrei-me daquele dispositivo sobre contabilidade de custos e de como foi difícil introduzi-lo na LRF. Foi uma luta introduzir aquele artigo ali. Por quê? Porque, primeiro a maioria não entendia qual era o sentido daquilo, não entendia porque aquilo era importante, nem sequer sabia do que estávamos falando. Segundo, não entendia nem mesmo que aquilo era possível de ser feito, que era factível. Alguns alegavam que o objetivo era inalcançável, que seria impossível ter um sistema de custos nos entes da Federação, que nós estávamos muito distantes dessa realidade, tendo em vista todos os nossos problemas de integração, de gerar indicadores dentro do PPA, os problemas do SIGPLAN e de sua integração com o SIAFI e o SIDOR, dentre outros. A constatação dessa realidade no Governo Federal, em vez de nos ajudar a avançar, a superar os problemas, gerava uma dificuldade de construir uma norma que olhasse não só para o momento atual, mas para a frente, para a realidade que queríamos transformar, para onde nós queríamos chegar. Foi difícil fazer esse convencimento, mas não me arrependo porque, agora, passados dez anos, vamos ter, finalmente, um sistema de custos implantado no Governo Federal. É o início de uma mudança importante para a Federação.

Tomemos esse caso como exemplo. A norma precisa estar adequada ao seu tempo, ao que é possível fazer, certamente com prazos ou, eventualmente, como no caso da contabilidade de custos, sem prazo algum especificado; mas, ao mesmo tempo, a norma precisa ter esse olhar para frente, para puxar o desenvolvimento dos padrões de governança do Setor Público, para permitir os avanços na Administração Pública. Se nós vamos substituir agora uma lei que é de 1964, precisamos ter uma lei que dure, pelo menos, pelos próximos 20 anos. Alguns dizem: “Ah, mas hoje não é assim”. É uma frase que se escuta muito quando se propõe uma regra nova. Então, eu respondo: “É verdade, mas quem disse que, porque hoje não é assim, não pode mudar?” O *status quo* pode não ser um bom parâmetro para uma norma geral que não trata da situação vigente, mas da situação que se deseja ter no futuro. Não dá para pensar só com os olhos de agora; a gente precisa pensar com os olhos no futuro, de onde queremos estar daqui a vinte anos; essa é a referência da Lei de Responsabilidade Fiscal e também da Lei de Qualidade Fiscal.

O conceito de norma geral

Muita gente fala assim, e até bem pouco tempo esse era um discurso comum no Governo Federal: “Olha, uma das coisas que nos poderíamos fazer

é enxugar a LDO Federal”, porque a LDO federal é um monstro, é enorme, contempla até normas de execução. Com o passar do tempo, percebeu-se que esse não era um bom caminho, porque é um problema da União e não da Federação; outros entes não têm o problema que nós temos com a LDO. Se tentássemos enxugar a LDO federal, levando essas matérias para a lei complementar, poderíamos estar transmitindo o nosso problema para a Federação, o que não seria desejável. Então, nesse ponto, houve um recuo durante a tramitação, entendeu-se que não seria bom tentar enxugar a LDO Federal.

Outro ponto correlacionado diz respeito ao conceito de normas gerais. As pessoas perguntam o que é uma norma geral. Entendo que norma geral é o que o legislador quiser que seja, porque, pela nossa Constituição, a norma geral é criada na lei complementar - nesse caso, de finanças públicas, é complementar – e, depois, os entes podem substabelecer na sua legislação própria, ou seja, eles não podem confrontar a norma geral, mas podem substabelecer nos aspectos em a norma deixar lacunas. Assim, quem vai definir o que é geral ou não, é a própria LQF.

Há uma decisão de mérito, que é fundamental. Há questões que geram muita polêmica como, por exemplo, a padronização das fontes nos orçamentos da Federação. Faz sentido padronizar nesse nível? É preciso que essa regra conste em uma norma geral? O que deve realmente ser um padrão na Federação e o que pode ser deixado para a liberdade de cada ente definir? Sabemos que há um controle mínimo de algumas despesas para o cumprimento de limites constitucionais, como saúde, educação e previdência, mas esse controle pode ser mais agregado do que as fontes orçamentárias, que podem ser definidas em cada orçamento. O ideal é ter um mínimo de padronização e deixar o resto flexível para que cada ente da Federação atenda às suas peculiaridades. Esse tipo de questionamento permeia nossas discussões o tempo todo; são as aflições dos técnicos.

O outro ponto, que ficou muito claro na audiência pública, que foi reiteradamente colocado pelos Secretários-Executivos, é que norma geral, como o nome já indica, deve ser para todos. Então, quando o relatório diz: “Ah, para a União é assim e para os estados e municípios dessa outra forma”, entendo que, se o modelo é desejável e não está relacionado a nenhuma especificidade, deve valer para todos. Por exemplo, é lógico que, quando se fala de Ban-

co Central, só a União tem Banco Central, mas se o texto estiver falando de planejamento, de orçamento, de tramitação no legislativo, tem que ser válido para todos os entes da Federação. Depois, é desnecessário dizer que os entes irão substabelecer, pois isso já está determinado pela Constituição.

As mudanças na contabilidade pública

Com relação às normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público, precisamos ampliar o escopo de atuação da contabilidade pública para o registro por competência e para visão, não só orçamentária, mas também patrimonial. Estamos migrando de um foco no orçamento para um foco patrimonial. A LRF já exigia a avaliação do patrimônio público, já determinava o registro da despesa por competência, e precisaremos avançar mais nessa linha. Como a LQF tratará especificamente de contabilidade, e como nela o foco não é só fiscal, precisaremos ter dados apurados por competência e por caixa.

Para a contabilidade, é melhor adotar o regime de competência integral para a receita e a despesa; para fins fiscais, é melhor adotar a despesa por competência, como diz a LRF ou, em alguns casos, adotar uma ótica mais orçamentária para a despesa e, na receita, cumprir o que diz o art. 35 da Lei 4.320, adotar sempre o critério de caixa, para evitar que sejam inventadas receitas com o objetivo de ampliar a base de cálculo dos limites. Então, isso significa que não precisaremos, necessariamente, ter apenas uma informação sobre receita e despesa; precisaremos de um banco de dados com informações apuradas sob vários critérios. É o legislador quem deve dizer qual é o tipo de informação que será usada para fins fiscais, ou para fins orçamentários, ou para fins contábeis.

Outra questão é o foco na legalidade ou nos atos e fatos. A LRF utiliza a despesa realizada; não é a empenhada, não é a liquidada, não é a paga. Já me disseram que foi um erro do legislador porque a despesa realizada não existe. Gostaria de esclarecer que não foi erro; a despesa realizada é a que aconteceu, é a incorrida – pelo critério de competência – e é a única que existe de verdade; as outras é que são conceitos, ficções jurídicas.

Como se trabalha com a despesa realizada para fins de despesa de pessoal, por exemplo? Se o trabalhador trabalhou, tem direito ao seu salário. “Ah, mas a Administração Pública não pagou, porque não havia dinheiro, ou não pagou porque estamos em dezembro e só vai pagar em janeiro”. Não interessa. A despesa realizada é a devida, pelo critério contábil de competência. Se a administração só pagar depois, lá em janeiro, teremos outra informação – a

despesa paga – mas, para fins da LRF, a despesa por competência ocorreu naquele mês de dezembro. É lógico que seja assim para que o atraso no pagamento não gere nenhuma vantagem relativamente ao cumprimento de limites.

Isso significa que, com o passar do tempo, será preciso fazer ajustes nos demonstrativos fiscais da LRF padronizados pelo Tesouro porque, hoje, eles refletem a aproximação que o “estado das artes” permite fazer do cumprimento da Lei, mas não estão assim 100% ajustados à LRF. Quando a LRF foi elaborada, não havia informação contábil por competência e não havia contabilidade patrimonial desenvolvida no setor público. Na verdade, ainda hoje, estamos trabalhando para que haja e a LRF continua anos à frente da nossa realidade. Então, é compreensível que os demonstrativos tenham sido criados sob uma base que era a mais próxima possível daquilo que a legislação previa, mas não era exatamente a base da LRF. À medida que essa base de dados for se desenvolvendo, os demonstrativos fiscais precisarão adequar-se para utilizarem informação mais aderente aos termos legais.

Por exemplo, lá no Demonstrativo das Despesas de Pessoal, há, dentre as deduções, a Despesa de Exercícios Anteriores. Na LRF, no entanto, não há essa dedução porque, se a informação é por competência, com base rolante de 12 meses, a base de dados não é o orçamento e não há Despesa de exercícios anteriores, claramente uma variável orçamentária. Como quem criou os primeiros demonstrativos não tinha os dados por competência, tinha que usar os dados orçamentários e fazer esses ajustes por fora. À medida que tivermos essa informação por competência, registrada na base de dados, não será mais preciso fazer esse tipo de ajuste. Este é apenas um exemplo das transformações que poderemos fazer, inclusive para o cumprimento integral da LRF, pois o mundo contábil da LRF é o que existirá depois das mudanças na contabilidade, depois da convergência.

Outro ponto que se discute muito é a questão do acima e do abaixo da linha. Historicamente, o resultado primário era apurado pelo critério de caixa, pelo Banco Central, abaixo da linha. Fazia todo sentido porque, para a Autoridade Monetária, que precisa saber qual é o nível de liquidez no sistema, importa ter os dados apurados pelo regime de caixa. Fazia todo sentido também porque, para o FMI, naquela ocasião, os dados da contabilidade não eram considerados confiáveis; então, era melhor usar a informação fornecida pelos credores – as instituições financeiras – do que pelos devedores. Mas, com o

desenvolvimento da contabilidade, ficaram evidentes as limitações desse critério. A informação mais completa tende a ser aquela que sai da contabilidade, porque captura dívidas junto às instituições financeiras e às instituições não financeiras. Além disso, apenas acima da linha é possível entender o que explica o resultado; abaixo da linha, só sabemos como o resultado foi financiado. E apenas na contabilidade é possível obter dados tanto por caixa, como por competência, tanto acima da linha, como abaixo da linha.

O Banco Central chega ao resultado nominal perguntando às instituições financeiras qual é a dívida que cada entidade do setor público tem, por contrato, com cada uma delas, fazendo a diferença entre as dívidas de dois períodos, T menos $T - 1$, e, daí, deduzindo a *proxy* de juros obtida pela incidência das diferentes taxas sobre os diferentes contratos, para chegar a uma estimativa de resultado primário. Como ele faz isso a partir de dívidas junto às instituições financeiras apenas, a informação não é completa, não capta dívidas com fornecedores, por exemplo – os ajustes de restos a pagar têm que ser feitos por fora. A informação do Banco Central só melhora quando ele começa a incorporar na sua conta dados do acima da linha.

Então, pode haver mais dívida do que aquela que está na instituição financeira, mas, para fins de auditoria, a informação do Banco Central é relevante. Se um ente da Federação diz que deve 500 e no Banco Central estão registrados 600, possivelmente esse ente está mentindo; escondeu 100 de dívida. Contudo, a recíproca não é verdadeira. Pode haver um nível de dívida na contabilidade maior do que o capturado pelo Banco Central, porque há dívidas que não estão registradas junto às instituições financeiras.

Hoje, os critérios do acima da linha da União e de estados e municípios são diferentes. Nos demonstrativos fiscais do Tesouro, o resultado primário da União é apurado pelo regime de caixa integral, para receitas e despesas, acima da linha, de modo a tornar-se comparável com o resultado primário calculado pelo Banco Central, também pelo regime de caixa, só que abaixo da linha. O resultado nominal da União só é calculado pelo Banco Central abaixo da linha. No entanto, o resultado primário de estados e municípios é apurado acima da linha, pelo regime de caixa para as receitas e pelo regime de competência para as despesas.

Para tornarmos essas informações comparáveis ao longo do tempo, precisaremos ter um único critério para apuração de resultados para fins fiscais, ainda que se possamos ter apurações suplementares. Qual é o critério ideal?

Para fins fiscais, apurar tudo por competência, acima e abaixo da linha, com informações extraídas da contabilidade e, suplementarmente, por caixa também. Para fins de auditoria, fazer a circularização com a informação do Banco Central, só para verificar se aquele dado que está lá na contabilidade faz sentido ou não. Uma dificuldade que as pessoas têm, às vezes, é perceber que talvez se tenha que ter vários tipos de informação no banco de dados e isso não atrapalha, se a LQF disser claramente qual é a informação que deve ser utilizada em cada caso. É por essa razão que a LRF determina que se calculem as despesas por competência e, suplementarmente, por caixa.

Uniformizar interpretações jurídicas

Outro objetivo da LQF é esclarecer alguns aspectos relativos à padronização de procedimentos e algumas lacunas jurídicas. Então, por exemplo, há um debate antigo com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, dentre outros, quanto à não executoriedade da Portaria 42 da SOF, que faz a integração entre o plano e orçamento. No Governo Federal e nos estados e grandes municípios, em geral, se faz essa integração tomando programas e ações no PPA, atividades e projetos no orçamento. O último detalhamento na lei orçamentária federal é por modalidade de aplicação. Não descemos ao detalhamento por elemento de despesa porque, ao construir o planejamento com base em objetivos e metas que se quer alcançar, o detalhamento por elemento de despesa torna-se excessivo, não combina com o planejamento orientado para resultados.

Além disso, o detalhamento enrijece a LOA, engessa todo o processo orçamentário. Se os elementos de despesa fizessem parte da LOA, qualquer mudança, de material de consumo para diárias, por exemplo, exigiria a alteração por projeto de lei, encaminhado ao Congresso, sem nenhuma vantagem em termos de qualidade de gasto ou mesmo de controle. Entendemos que o controle, nessa fase, deve privilegiar os resultados, as metas, os fins, e não os meios. Então, organizamos os dados lá na elaboração do orçamento, descendo até elementos de despesa, mas não enviamos para o Congresso como parte integrante do projeto de lei orçamentária. O processo fica mais flexível e garantimos total transparência à execução por elementos de despesa no SIAFI, a que o Congresso e os Tribunais têm acesso; hoje, com o Portal de Transparência, a sociedade também tem acesso. Na Lei 4.320 é exigido o detalhamento por elemento de despesa mas, na União,

interpretamos esse dispositivo como sendo uma exigência de transparência. Uma coisa é a transparência, que tem que ser assegurada no menor nível possível; outra coisa é o que fica definido na LOA e não pode ser alterado sem autorização do Legislativo. Na LQF, a proposta é separar essas coisas, o que deve alterar a interpretação dos Tribunais de Contas, porque pacificaria o entendimento, no sentido, justamente, de dizer que lei orçamentária não deve ser detalhada até elemento de despesa.

Se o foco do processo orçamentário é o planejamento, por que há tanta dificuldade em uniformizar essa interpretação? Porque estão convivendo dois “Brasis” em conflito: há o Brasil do planejamento, que faz PPA, que pensa aonde quer chegar, que delinea programas com objetivos, indicadores de desempenho, metas físicas; e há o Brasil pré-constitucional, que trabalha estritamente na Lei 4.320, que não tem PPA de fato, pois sua lógica é orçamentária apenas e o orçamento é, de certo modo, transposto para o PPA ou este é só uma peça de boas intenções. Nos pequenos municípios do Brasil, em geral, o PPA é uma soma de quatro orçamentos, basicamente. O município faz orçamentos para quatro anos, junta tudo e chama de PPA, mas detalha até o nível de elemento de despesa. Então, engessa toda a administração até o nível de elemento de despesa, inclusive no PPA, em um planejamento que é uma peça plurianual e que deveria ter diretrizes gerais.

Então, o que deve conter o PPA e o que deve conter o orçamento? Essa é uma linha de corte essencial e que pode mudar tudo na Administração Pública. Penso que deveríamos trazer os municípios que estão na lógica pré-constitucional para a lógica do PPA, o que significaria não fazer um PPA simplesmente por fazer, mas fazer efetivamente planejando. O PPA não pode ser uma peça de grandes intenções, nem uma soma simples de orçamentos, nem pode se confundir com o orçamento.

Integrar o ciclo de gestão para melhorar a qualidade do gasto

O objetivo da LQF é melhorar a qualidade do gasto público, de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais. Isso significa orientar toda a gestão pública, do planejamento até o controle, para resultados. Isso é difícil porque, na Administração Pública, há o hábito de desconstruir processos. É freqüente no Governo Federal e imagino que em outros entes não seja diferente. Há uma secretaria que faz o planejamento e gasta esforços planejando, olhando para o futuro.

Depois, vem a LDO, que deveria pinçar do planejamento quais são as prioridades, as diretrizes para os orçamentos seguintes. Muitas vezes, as

prioridades escolhidas não estão no PPA, o que já começa a desconstruir o processo.

A seguir, vem o orçamento, que deveria ser elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO, detalhando, então, as receitas e despesas. Contudo, no orçamento, muitas vezes, são incluídas despesas que não estão no PPA ou e deixa-se de incluir despesas que fazem parte das prioridades fixadas na LDO. Então, nesse ponto, já se desconstruiu outra parte do planejamento.

Na sequência, vem a execução financeira, no Tesouro, que decide controlar o caixa e fazer contingenciamento. Não que isso seja ruim mas, muitas vezes, o contingenciamento é feito por órgão, institucionalmente, atendendo à lógica de cada ministro, de cada órgão; ele não é feito por programa e ação, o que já joga fora outra parte do planejamento; perde-se todo o esforço que foi feito na definição de prioridades por programas e ações.

Mais adiante, na contabilidade, toda a parte física é completamente ignorada porque não há informação sobre o que o setor público efetivamente produziu. É diferente do setor privado, onde a finalidade está claramente definida – é gerar lucro – e a contabilidade está adequada porque é um instrumento capaz de evidenciar se a empresa deu lucro ou prejuízo. No setor público, a finalidade não é dar lucro; é produzir bens e prestar serviços. Nesse caso, a contabilidade não está adequada porque não mostra, de fato, o bem que foi produzido e o serviço que foi prestado. Então, nesse ponto do ciclo de gestão, já não há mais nenhuma informação.

Por último, quando se chega ao estágio do controle, alguém lê a Constituição e diz assim: “Ah, o controle tem que se preocupar com a eficiência, a eficácia e a efetividade”. Maravilha, mas que informação os órgãos de controle usarão para isso, se toda a motivação original e a informação se perderam ao longo do processo?

Para cumprir a Constituição, o controle precisa saber o que é um gasto público de qualidade. O que significa ter mais qualidade no gasto público? Essa é uma pergunta importante. Não adianta só escrever na lei que, de agora em diante, o gasto tem que ter qualidade: é preciso diagnosticar e resolver os problemas da Administração Pública. É o planejamento que define o que é um gasto de qualidade, o que é necessário, prioritário para a sociedade naquele momento. A qualidade tem que ser medida e, para tanto, é preciso que seja possível poder mensurar aonde se quer chegar, medir a qualidade

com indicadores de desempenho que devem ser definidos no início, no processo de planejamento. Muitas vezes, a Administração não tem uma avaliação de desempenho porque nem sabe aonde quer chegar. O Estado vai gastando, mas quem disse que aquele gasto era o que se desejaria ter? E quem disse que era o gasto ao menor custo possível? O sistema de custos deve ser alimentado desde o planejamento para poder subsidiar com informações, que serão utilizadas na alocação do gasto público e também pelos órgãos de controle para avaliar a gestão e dizer se foram ou não atingidos os resultados.

É isso que significa orientar toda a gestão para resultado: dizer para o gestor de recursos públicos que ele não precisa só perseguir o equilíbrio das contas públicas, mas precisa estar comprometido com os resultados. E não é qualquer resultado, é o que se previu, o que se delineou lá no PPA, e que deve ser perseguido em todas as etapas do ciclo de gestão até a fase de controle, que poderá tecer as justificativas, dizer se cumpriu, ou porque não cumpriu, ou porque mudou.

A Administração precisa saber aonde quer chegar desde o início do ciclo de gestão e precisa não perder o norte ao longo do processo, quer dizer, precisa detalhar o que foi definido inicialmente de forma agregativa, pois esse não pode ser um processo destrutivo das etapas anteriores, e medir, avaliar, corrigir. A desconstrução do processo aqui descrita só ocorre porque cada órgão que faz parte do ciclo de gestão olha com a sua ótica particular. Então, é preciso integrar o ciclo de gestão: PPA, LDO e LOA são peças que têm que estar absolutamente integradas e o ciclo de gestão como um todo tem que estar integrado e orientado para resultados. Não adianta orientar para resultado o PPA e, depois, esquecer tudo no Orçamento, esquecer tudo na execução, não se preocupar com isso na contabilidade. Essa é uma lógica que precisa permear a Administração.

Normatizar o PPA

A Lei precisa normatizar o PPA, precisa dizer como se faz e como se avalia o PPA. Precisamos criar um banco nacional de indicadores do PPA. Hoje, não há um banco de indicadores; há informações dispersas, mas não disponíveis para aqueles que elaboram e monitoram o PPA. Essas informações precisam ser construídas e integradas. Esse é um problema sério, que emperna a elaboração do PPA.

Integrar PPA, LDO e Orçamento significa também distinguir as funções de cada um. Então, eu nem posso ter aquele PPA de município, que muitas

vezes se confunde com um orçamento de tão detalhado que é, que engessa tudo, e que tem metas financeiras. O PPA deve ter metas físicas apenas, pois quem define o financeiro, as metas financeiras, se é que se pode chamar assim, é o Orçamento. Então, na lei complementar, devem ficar claras as funções do PPA, da LDO e do Orçamento, pois um não pode sobrepor o outro, nem pode ficar alterando o outro a seu bel-prazer.

Rever alterações do PPA, LDO e LOA

É preciso que as alterações sejam feitas, mas sem que o PPA perca as referências originais. Então, a maneira como se revisam o PPA, a LDO e o Orçamento são essenciais. No Governo Federal, por muito tempo, tivemos essa prática de alterar o PPA por meio do orçamento. Nesse contexto, é até difícil fazer o monitoramento do PPA porque, a cada orçamento, se modifica uma parte do PPA e há ainda modificações paralelas, feitas por leis específicas. No final, já não se sabe mais os objetivos originais. Já aconteceu de, a um mês do final do mandato, ser modificado o indicador original e, na avaliação, dizer assim: “Olha, cumpri 100%”. Mas 100% do quê, se o ponto de referência inicial foi alterado? Então, a LQF não pode permitir que as peças que integrem o processo orçamentário possam ser alteradas sem respeito à lógica, ao papel de cada uma.

Falta de qualificação de pessoas explica baixa qualidade do gasto

Fazer com que o gasto tenha qualidade é difícil também porque hoje não há muitas pessoas no Brasil preparadas para fazer planejamento. Encontramos uma grande dificuldade na gestão de pessoal, que é a falta de qualificação em várias áreas e, em especial, no planejamento. Isso significa que para fazer a mudança proposta pela LQF, precisaremos, dentre outras coisas, de um choque de gestão, de um fortalecimento da meritocracia no serviço público.

Quem faz o PPA na Administração Pública é “o cara”, é o sujeito que deve ser capaz de, em cada área, em cada setor da Administração, enxergar o problema, construir o diagnóstico, saber o que já foi tentado ali e não deu certo, o que já foi tentado em outros estados ou países e deu certo, enfim, qual é o caminho para resolver cada problema, porque sem isso ele não consegue construir os programas e as ações do PPA. Não adianta fazer um programa para colocar todas as crianças na escola e, depois, descobrir que as crianças não aprenderam porque o ensino não tinha qualidade; ou fazer um programa que pretendia superar o desafio da fome e, depois, descobrir que o

problema não era a fome, era a obesidade. Esse tipo de coisa é que vai determinar se o gasto tem qualidade ou não. Os diagnósticos em cada área têm que ser muito bem feitos pois, para resolver problemas complexos, é preciso ter conhecimento. Eventualmente, não vai ser possível encontrar todos esses saberes na Administração Pública, e será preciso ouvir gente de fora, contar com o apoio de universidades, envolver especialistas em cada assunto.

Na maioria dos municípios do País, quem faz o PPA são contadores que não entendem de planejamento – nem é função deles entender – e ficam em um escritório de contabilidade na capital. Muitos fazem PPA para um grande número de municípios só para cumprir a lei, sem um sentido gerencial, sem pensar no sentido do PPA para a gestão, sem pensamento estratégico, sem nem conhecer os problemas do município. Então, o sujeito inventa um PPA do tipo C&A – pequeno, médio e grande –, de acordo com o número de habitantes, inventa receitas e despesas para quatro anos e chama de PPA. Eu já vi Orçamento que autorizava uma obra de construção de uma ponte sobre um rio; só que o município não tinha rio, porque aquele Orçamento era de outro e quem fez o projeto só mudou o nome do município.

Isso também é Brasil. E por que é assim? Porque não há pessoas qualificadas para fazer essas coisas. Obviamente, não estou falando do Município do Rio de Janeiro; estou falando de municípios pequenos, onde o Prefeito sai e todo o quadro de pessoal muda. Como não há funcionários do quadro da Prefeitura, a cada mudança de turno, sai todo mundo. Então, não há transmissão nem acúmulo de conhecimento, não há memória institucional. Para dizer a verdade, não há nem instituição propriamente porque, em alguns casos, nem os papéis ficam; o Prefeito leva a contabilidade, o computador, os documentos, leva tudo.

Vocês acham que é fácil fazer um PPA? Não é fácil. E como é que se aprende? Aprende-se fazendo. Então, você tem que ter feito uma vez, tem que ver o que não deu certo e corrigir para o próximo. A Administração precisa saber aonde você quer chegar, poder claramente mensurar os resultados e, se não der certo, mais à frente, mudar a rota em outro PPA. Se, no próximo mandato, as pessoas forem outras, a Administração perdeu o aprendizado.

Acabei de mencionar aqui alguns erros de planejamento, alguns problemas que já ocorreram em nossa história, e também falei daqueles que não fazem planejamento nenhum porque sequer têm quem pense na realidade do ente. Estou dando exemplos, mas esse problema é mais geral, transcende o planejamento. Há um conjunto de regras gerado pela LRF e outro conjunto em vias de ser gerado pela LQF, que precisarão ser cum-

pridos por pessoas. Então, é fundamental focar nos recursos humanos. É preciso fortalecer a meritocracia na gestão de recursos humanos em todo o ciclo de gestão, pois, não dá para falar de qualidade de gasto público sem capacitar as pessoas que vão fazer esse gasto público acontecer.

Propostas para o fortalecimento da meritocracia na gestão de recursos humanos

Para fortalecer a meritocracia, é preciso, em primeiro lugar, ter critérios claros de entrada e de progressão. Uma das coisas importantes que o Projeto da LQF faz é definir um limite máximo para cargo em comissão para determinados níveis. Os cargos em comissão podem ser trocados a qualquer tempo, pois são de livre nomeação e exoneração, inclusive na mudança de turno, o que garante um percentual de troca. Então, haverá, naturalmente, o dirigente máximo, que tem os seus assessores, com nível de DAS6, DAS5 ou equivalentes, sem limite, mas para baixo, de DAS1 a DAS4 ou equivalentes, haveria critérios que favorecessem a estabilidade. Quando o dirigente fosse embora, aquela meia dúzia mais próxima iria com ele, mas a maior parte da máquina ficaria, continuaria trabalhando, o que preservaria a memória institucional. Os outros servidores das atividades-fim têm que ser do quadro, tem que entrar por concurso público, o que assegura certa estabilidade ao quadro também.

Com a introdução do limite para cargos em comissão, seriam resolvidos alguns problemas, inclusive, em relação ao cumprimento de limites de pessoal da LRF, de que trata o art. 169 da Constituição.

Vou dar um exemplo. O Distrito Federal vinha, há algum tempo, reivindicando o tratamento de município em relação ao limite de pessoal da LRF porque este seria maior do que na situação lá definida, em que o DF é equiparado a estado. A Câmara Legislativa do DF passou anos colocando um limite na LDO diferente do previsto na LRF. Depois, o dispositivo da LDO caía mas, como a justiça é lenta, quando conseguiram colocar abaixo o artigo de uma LDO, já estava na hora de fazer outra. Então, reeditavam o mesmo dispositivo na LDO seguinte, o que foi perpetuando a situação, até que foram suspensas as operações de crédito pela STN. O Distrito Federal foi, então, ao Supremo e a primeira pergunta que o Ministro fez foi a seguinte: “O Senhor nos procura como Estado ou como Município?”. Porque, naturalmente, como município, ele não poderia ir ao Supremo. Então, ele pensou e respondeu: “Como Estado”. E o Ministro retrucou: “Então, o Senhor veio aqui como

Estado para me dizer que é Município? É isso?”. E obviamente o DF perdeu a causa do Supremo e precisou se ajustar aos limites da LRF.

Um dos órgãos desajustados era a Câmara Legislativa, onde há muito mais cargos em comissão do que pessoal estável, concursado. Como fica a questão do ajuste de pessoal nesse caso? A Constituição Federal tem uma lógica interna, onde a regra básica de contratação no serviço público é o concurso público. Não há um limite para cargos em comissão, mas o art. 169, que remete à LRF os limites de pessoal, prevê as regras caso não sejam cumpridos os limites: primeiro, deve-se demitir, pelo menos, 20% dos cargos em comissão; depois, os não estáveis; por último, os estáveis. Por que o legislador constituinte derivado definiu essa regra? Porque fazia todo o sentido, se o princípio é o concurso, começar ajustando pelos cargos em comissão. É lógico que a expectativa era de um ajuste maior nos cargos em comissão. Só que, no caso da Câmara Legislativa, seguindo a regra do art. 169, demitir 20% dos cargos em comissão não permite passar nem perto do cumprimento do limite de pessoal. O órgão teria que passar, então, a demitir os estáveis, que já eram poucos. Para garantir o cumprimento do art. 169 da Constituição em sintonia com o instituto do concurso público, é preciso limitar os cargos em comissão. Então, não só pela gestão, pela necessidade de preservação da memória institucional, mas também para poder cumprir o art. 169 de forma mais razoável e coerente, é preciso criar o limite para cargos em comissão.

Outra medida importante é orientar para a eficiência no trabalho e incentivar a capacitação de servidores. Nós fazemos capacitação em estados e municípios, e há lugares aonde já ouvi falarem assim: “Olha, muito obrigado! Eu estou há vinte anos na Administração Pública e esse é o primeiro curso que faço, a primeira oportunidade de capacitação que chegou aqui”. Fico imaginando como alguém pode ficar vinte anos trabalhando, bem-intencionado, mas fazendo tudo errado, sem que ninguém lhe diga o que é certo. Nas nossas universidades, não há quem forme, não há cursos específicos para trabalhar na Administração Pública. Então, nós criamos uma montanha de regras para pessoas sem capacitação cumprirem e, depois, não damos oportunidades de aperfeiçoamento e, ainda, exigimos que os técnicos sejam autodidatas. Devemos prever meios para que a capacitação dos servidores seja incentivada.

Uma proposta que vem do modelo americano é a criação do gestor público das cidades, como cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração. No Brasil, os critérios para cargos eletivos estão na Constituição; são critérios de idade, até de reputação, mas não há critério de qualificação. Se o candidato for alfabetizado, já pode ser Prefeito, o responsável último por cumprir

todas as regras das leis de finanças públicas no município. Inclusive, na Lei de Crimes dos Prefeitos, o Decreto-lei 201, de 1967, os secretários não são alcançados; o responsável é diretamente o Prefeito, muitas vezes mal assessorado, ou sem nenhum conhecimento na área. Como se espera que essas regras venham a ser cumpridas por pessoas que não têm qualificação mínima? Nos Estados Unidos, há um gestor de cidades, que fica responsável pela administração da cidade, com uma qualificação mínima definida, no mínimo, nível superior, experiência, etc.

Definir e integrar atribuições de gasto na Federação

Um dos problemas de planejamento é a falta de definição da relação entre os planos nacionais de políticas públicas e o PPA. É fundamental definir o que vem primeiro. Entendo que plano nacional deve ser mais de longo prazo, para pensar grande, onde determinada política pública deve chegar e, por isso, deve vir primeiro. Depois, o PPA deve estabelecer o planejamento agregado, de todos os programas, mas só para um mandato. Houve uma época em que eu estava licenciada do governo e, analisando com o olhar externo, do controle social, o plano nacional de reforma agrária, constatei que havia uma meta no plano nacional, outra no PPA e outra ainda diferente no Orçamento. Qual delas você cumpre, se todas são leis? Qual é a precedência? É preciso definir.

Por ser o plano nacional uma lei federal, aprovada no Congresso Nacional e prevista constitucionalmente para a política, portanto, aplicável em toda a Federação, é um instrumento interessante para definir como vários entes de Federação irão cooperar para atingir os objetivos. O plano nacional de política pública pode ter essa função, de integrar e definir as responsabilidades dos vários entes para que, depois, cada um, no seu PPA, planeje como vai cumprir sua parte, sua atribuição.

Desde modo, é possível definir o que se quer em cada política, em conjunto com as atribuições na Federação, para evitar sobreposições e lacunas. Por exemplo, vejamos a questão do meio ambiente. Há um rio que passa por cinco estados e ocorre um problema de poluição no rio. É comum que se comece a discutir se o problema é do estado onde nasce o rio, do estado onde termina o rio, do estado onde estava a empresa que poluiu o rio, se o problema é do município e não do estado, enfim, de quem é o problema?

Na questão da segurança pública, é mais grave ainda. A competência,

constitucionalmente, é dos estados, mas existe a competência federal no caso do controle de fronteiras, do tráfico de entorpecentes e de armas, e existe, ainda, uma guarda municipal, que, em alguns casos, é bem atuante. Mas qual é o papel que cada ente desempenha em um plano nacional de segurança pública? Como se desenha o plano para resolver o problema de segurança pública, que atinge a todos, de maneira que os três níveis de governo cooperem, sem sobreposição nem lacuna? Este não pode ser um jogo sem técnico, aquele jogo em que ou vai todo mundo e tenta fazer a mesma coisa, ou não vai ninguém e fica a lacuna, ou, o que é o mais frequente, um joga a culpa no outro.

A questão do planejamento está muito bem tratada no Projeto de Lei, justamente para permitir a integração de plano nacional com PPA e evitar esses problemas.

Cooperação na Federação

O planejamento de políticas públicas demonstra bem a necessidade que temos de criar instrumentos de cooperação entre os entes da Federação. O modelo do Conselho de Gestão Fiscal da LRF não deu certo porque a previsão legal é de um conselho, um conselho que reúne todos os entes da Federação, todos os Poderes, para resolver todos os problemas. Não é possível. Nem no Maracanã cabe essa gente toda e, o que é pior, não dá para fazer um conselho com essa gente toda e com todos os graus de tecnicidade que as diferentes questões exigem. Nos GTs, constatamos que precisamos ter especialistas em orçamento, planejamento, tesouraria, contabilidade, finanças da saúde, da educação e da previdência, controle, enfim, para tomar determinadas decisões, necessitamos de tantas óticas, de tratamentos multidisciplinares, que não podemos resolver problemas complexos dessa maneira, ainda juntando com a complexidade política de nossa Federação, tudo em um único conselho. A prática já demonstrou que não funciona assim.

Então, pensamos— e esse é o estágio atual da discussão — em substituir o Conselho de Gestão Fiscal da LRF por outros conselhos que seriam instrumentos de cooperação entre os entes, em áreas específicas. Então, haveria um conselho para planejamento e orçamento, outro para contabilidade, outro para Sistemas de Informação e Portal de Transparência Fiscal, outro para gestão e controle interno, outro para Relatórios e Demonstrativos Fiscais previstos nas normas gerais de Finanças Públicas, com vinculações diferen-

tes. A lei complementar criaria espaços de cooperação federativa específicos para vários assuntos.

No caso do Controle Interno – sei que esta é a matéria que mais interessa a vocês aqui –, a proposta da lei é instituir o Controle Interno obrigatoriamente em todos os entes e, ao mesmo tempo, um espaço de cooperação federativa entre Controles Internos, que seria esse conselho para tratar das questões de gestão e controle interno.

Esses conselhos seriam consultivos, apreciariam as minutas de padronização, as minutas de portarias dos vários órgãos a que estivessem vinculados. Os órgãos do Governo Federal seriam responsáveis por editar esses instrumentos, teriam que dar ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico, a todos os atos emanados pelos conselhos e às divergências. Então, seria consultivo no sentido de que o órgão poderia até divergir do posicionamento do conselho, mas haveria certo constrangimento em fazê-lo porque a divergência teria que ser justificada na Internet.

A composição dos conselhos e outras questões importantes, como presidência e quórum, já viriam definidas na Lei Complementar para acabar com a necessidade de ter uma lei federal depois para definir o funcionamento – o modelo atual do CGF, que já vimos que não deu certo.

As matérias a serem tratadas seriam: estrutura básica de classificação da receita, classificação funcional da despesa e por elementos de despesa, metodologia de resultado primário, planos de contas aplicados ao setor público, elaboração de demonstrações contábeis, procedimentos contábeis, procedimentos relacionados à captação e disponibilização de informações dos entes da Federação para fins de transparência e controle da gestão fiscal e aplicação de restrições – estou falando aqui da suspensão de transferências voluntárias e operações de crédito, de como se captura a informação para dar cumprimento à LRF – e uma série de outras coisas, como a integração de sistemas mantidos no âmbito de cada ente da Federação.

Não vou ser exaustiva; há uma coluna que diz como é hoje – em alguns casos não há previsão legal, em outros, alguém tem a atribuição de padronizar –, e uma coluna com propostas de reformulação. Em alguns casos, o ideal é que a atribuição fique em algum desses conselhos; em outros casos, como o padrão mínimo que a Lei Complementar 131 já remeteu para Decreto, não é necessário; no caso do funcionamento do sistema informatizado,

entendo que não se deve remeter a atribuição a nenhum conselho porque é melhor conservar a liberdade de cada um estabelecer o seu, nas normas próprias de cada ente da Federação.

Voltando à questão do planejamento, há uma proposta interessante que é reunir em um conselho tudo aquilo que envolve cooperação para planejamento e orçamento: a formulação em conjunto de programas e metas que envolvam transferências obrigatórias e voluntárias, a divulgação de informações que subsidiem a elaboração do PPA, a inserção da dimensão territorial no planejamento e na gestão, o desenvolvimento de um banco nacional de indicadores para o PPA. Seria um espaço para discutir ações mais integradas nos PPAs, o que ajudaria também a suprimir lacunas, superar sobreposições.

Ordenar os prazos de PPA, LDO e LOA

Esta tabela mostra os prazos do PPA, LDO e LOA, como estão hoje e qual é a proposta. Hoje, o Projeto de PPA é enviado em 31 de agosto e a lei aprovada é devolvida em 22 de dezembro; o Projeto de LDO é enviado em 15 de abril e a lei aprovada é devolvida em 17 de julho; o Projeto de LOA é enviado em 31 de agosto e a lei aprovada é devolvida em 22 de dezembro. Essa regra segue o ADCT, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde está o prazo provisório, enquanto a lei complementar não estabelecer.

A proposta é: para o PPA, envio em 15 de maio e devolução em 17 de julho; para a LDO, envio em 30 de maio devolução em 17 de julho. Então, o PPA seria elaborado um pouco antes da LDO e, na sequência, a LOA, com uma escadinha, um prazo para União, outro para estado, outro para município, para que os estados e municípios possam utilizar a informação do Orçamento da União, e para que os municípios possam utilizar a informação do Orçamento do estado. Boa parte dos recursos de municípios é relativa a transferências da União e do estado. Então, para elaborar o Orçamento, para ter uma base mais precisa, é importante que o município use as informações dos outros entes. A escadinha de prazos seria 31 de agosto para a União, 15 de setembro para os estados e 30 de setembro para os municípios, com obrigatoriedade de divulgação na Internet, de modo que o ente possa capturar a informação diretamente na rede. O prazo para devolução seria 15 de dezembro. Isso ajudaria a ordenar os prazos nacionalmente, uma questão importante para a cooperação entre entes, e evitaria, por exemplo, o problema que existe hoje que é a LDO ficar antes do PPA no primeiro ano.

Incentivar investimentos

Outro ponto que é polêmico e está em discussão também, diz respeito a como se faz para incentivar a execução de investimentos. Esse é um desejo de todos os projetos, dos três projetos que trataram o tema. O problema é como fazer isso. Inicialmente, no PLS 248, pensou-se em introduzir no PPA um limite mínimo para investimento.

O PLS 229 propôs a autorização plurianual de investimentos. Quero dizer que, para mim, esse é um problema sério porque pode comprometer o princípio do equilíbrio orçamentário, que é fundamental para a gestão fiscal. Não dá para fazer autorização plurianual de investimentos, em primeiro lugar, porque o orçamento é anual. Essa é uma questão constitucional, o princípio da anualidade. A Constituição, no art. 165, estabelece que a lei orçamentária é anual e prevê uma única exceção, que é a reabertura de créditos especiais e extraordinários nos limites dos seus saldos, se autorizados nos últimos quatro meses. Nesse caso, os créditos são incorporados aos orçamentos do exercício subsequente. Se a anualidade não fosse importante, o legislador constituinte não teria deixado tão claro a única exceção.

No mérito, qual é o problema da autorização plurianual? Por que não devemos ter despesas plurianuais autorizadas numa lei orçamentária anual? Porque haveria uma autorização para gasto plurianual, suportada por uma previsão de receita anual. Não devemos autorizar a despesa sem contrapartida na receita. Então, o posicionamento do Ministério da Fazenda, na audiência pública na CAE, com relação a esse aspecto, foi contrário.

Outro argumento que surge na sequência é o seguinte: “Ah, mas não é problema haver uma desproporção entre receita e despesa no início porque, depois, é possível ajustar na execução financeira”. Quero dizer, claramente, que é problema sim. O sistema é de aproximações sucessivas: começamos com um orçamento equilibrado; depois, se algo acontecer, se errarmos nas previsões, ajustamos na margem. Não dá para deslocar todo o peso e todo o ônus do ajuste para a execução financeira. Aliás, esse é todo o sentido de fazer orçamento: planejar as despesas prioritárias, impedir gastos indesejados e prioridades diferentes das definidas, evitar que as despesas excedam os recursos previstos. Se não fosse para adequar as despesas às receitas previstas, nem precisaria existir orçamento.

Voltando à origem da proposta, é preciso esclarecer que é falacioso o argumento de que a autorização plurianual incentiva a execução de investimentos. O fato de o Orçamento ser anual não representa nenhuma restrição para quem faz investimento, pois o Orçamento anual hoje já convive perfeitamente com despesas que podem ser executadas em vários exercícios. Nor-

malmente, os investimentos são executados em vários exercícios. Essa é a regra atual e não há problema na aplicação. No primeiro Orçamento, é incluída a despesa com cronograma de execução previsto para o primeiro ano; não se inclui toda a despesa, apenas a parte relativa ao primeiro ano, porque só essa parte está compatível com a receita prevista. É possível esclarecer algumas dúvidas jurídicas como, por exemplo, muitos perguntam se o orçamento deve prever todo o investimento para atender à lei de licitações. Entendo que não, que o orçamento só prevê o investimento que vai ser feito no primeiro exercício.

Restos a pagar, restos a fazer e equilíbrio fiscal

O segundo principal argumento para a autorização plurianual é que essa seria uma forma de resolver o problema dos restos a pagar. Como há um montante de restos a pagar muito elevado no Governo Federal, quem propôs a autorização plurianual pensou que, se a autorização orçamentária para as despesas fosse plurianual, não seria preciso deixar as despesas não pagas em restos a pagar, porque a autorização seria concedida de uma vez só e carregada de um ano para outro.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que restos a pagar não é problema; é uma solução para permitir a continuidade na Administração Pública, porque gastar no Setor Público, ao contrário do senso comum, é bem difícil. Principalmente quando o gasto se refere a investimentos, é preciso fazer licitação, ter licença ambiental, mobilizar pessoal, maquinário, contratar, adotar várias providências administrativas e, depois, tem que empenhar, liquidar e pagar. Mesmo quando o planejamento é bom e a gestão eficiente, pode não dar tempo de pagar. Mas se o gestor se planejou para pagar e só não deu tempo, qual é o problema? O gestor inscreve em restos a pagar, deixa o dinheiro em caixa para pagar e, no exercício seguinte, o gestor, que pode ser ele mesmo ou outro, paga. O legislador da Lei 4320 já havia previsto isso e o constituinte também não ignorava essa realidade. Nos restos a pagar, não há problema; problema mesmo é não ter dinheiro para pagar. Restos a pagar são só uma medida daquilo que não deu tempo para fazer completamente mas, havendo dinheiro em caixa e disposição para pagar, se só faltou tempo de concluir todas as etapas necessárias para poder pagar, não há problema.

Quando se tenta fazer uma autorização plurianual de orçamento para resolver o “problema” dos restos a pagar, outro tipo de problema, agora de verdade, é criado. O orçamento é transformado em um PPA, justamente o que se queria evitar desde o início. Precisamos distinguir as funções do PPA e do Orçamento. O PPA deve ter metas físicas, não deve ter metas financeiras. A previsão de receita e a autorização financeira de despesa são para o Orça-

mento. Só Orçamentos autorizam despesa. O PPA prevê, e pode prever plurianualmente, mas não autoriza despesa. Então, como se vai fazer uma autorização plurianual para despesa? Isso só aumenta a confusão entre o PPA e o Orçamento.

É também falacioso o argumento de que a autorização plurianual reduziria o volume de restos a pagar. Se o orçamento fosse plurianual, em algum momento, seria necessário definir o que foi ou não pago, não é verdade? Ora, isso seria o que hoje se chama de restos a pagar, o que ficou pendente de pagamento. Se mudarmos o nome da coisa, na essência, a coisa não muda. Você vai pagar uma parte e outra parte não. Qualquer que seja o nome que se dê a isso vai continuar tendo a mesma natureza dos restos a pagar de hoje. Com uma diferença: o montante de pagamentos pendentes não iria diminuir necessariamente, muito pelo contrário, a tendência seria de aumentar os desequilíbrios, aumentar o montante de pagamentos pendentes, porque a peça original estaria sendo aprovada com equilíbrio, com uma despesa autorizada plurianualmente e uma receita que é só anual. Então, alto lá! Muito cuidado com isso, porque eliminar a nomenclatura de restos a pagar não vai resolver coisa alguma e ainda se corre o risco de piorar.

Quais seriam, então, as possíveis opções de modelo? Uma das coisas que se pensou, inicialmente, foi fazer algum tipo de cancelamento de restos a pagar que não estiver acompanhado de disponibilidade financeira. Essa é uma discussão que começou lá na LRF, quando se discutiu o art. 41, que acabou sendo vetado.

Neste ponto, preciso fazer uma digressão histórica. Na tramitação da LRF, nossa intenção era aprovar uma regra parecida com a do art. 42, só que válida para todos os exercícios: só seria possível inscrever em restos a pagar se houvesse disponibilidade financeira. Naquela ocasião, não houve apoio no Congresso Nacional para colocar essa regra na lei porque boa parte da despesa que vai sendo rolada de um exercício para outro, sob a forma de restos a pagar, é de emendas parlamentares. Então, quando os parlamentares viram que não seria possível inscrever em restos a pagar a despesa oriunda das emendas deles, por falta de disponibilidade de caixa, não houve um único que ficasse a favor da tal regra. E inventaram uma regra às avessas, que obrigava a passar tudo. Então, para não congelar uma regra ruim, preferiu-se vetar integralmente o dispositivo aprovado pelo Congresso. Foi assim que a LRF acabou ficando sem regra permanente para restos a pagar; ficou apenas a regra para restos a pagar em final de mandato.

As regras não definidas em norma geral são definidas na legislação própria de cada ente da Federação. Então, em cada ente da Federação, há uma regra para cancelamento de restos a pagar, vigência de restos a pagar e o que passa ou não de um exercício para outro. Com o tempo, essas regras vão mudando. No Governo Federal, é um Decreto, que já abarcou vários tipos de regra. A necessidade de colocar isso em uma norma geral é dar maior estabilidade à regra e, ao mesmo tempo, tentar evitar o acúmulo de restos a pagar ou promover sua compatibilização com as metas fiscais.

A dificuldade é que há um conflito quase insuperável. De um lado, para a Administração Pública, seria desejável que toda a inscrição em restos a pagar estivesse condicionada à disponibilidade de caixa. O ideal, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, é só inscrever em restos a pagar se houver caixa para pagar. Para o credor, essa é uma regra complicada. Ele contratou de boa fé com a Administração Pública. Naquele momento, ele acreditava que haveria dinheiro para pagar. Cancelar os restos a pagar equivale a dar um calote no credor. Então, esse é um problema. Inclusive, na aplicação do art. 42 da LRF, algumas consultorias, principalmente em São Paulo, andaram orientando para que, no final do mandato, os prefeitos cancelassem restos a pagar para cumprir o art. 42.

Há uma jurisprudência, firmada pelo Tribunal de Contas de São Paulo, muito apropriada e dura em relação a isso, que vem se mantendo desde 2000, e diz mais ou menos o seguinte: “Quem cancela os restos a pagar, primeiro, descumpre o art. 42, porque esse dispositivo veda contrair obrigação de despesa, não veda inscrever em restos a pagar. Segundo, não só descumpriu o art. 42, como lesou o credor de boa fé e, conseqüentemente, lesou a Administração Pública, porque o credor vai à Justiça para garantir o direito dele e é óbvio que o juiz lhe dará razão, o que significa que a Administração Pública vai ter que pagar com multa, juros, etc. e recorrer contra o gestor para reaver esse dinheiro. E, terceiro, quem cancela os restos a pagar ainda frauda a contabilidade pública, porque o compromisso persiste e não está evidenciado na contabilidade.” Para cumprir o art. 42, o gestor teria que ter administrado com prudência, não ter contraído obrigações maiores do que as suas possibilidades de pagamento. Não adianta contrair e depois cancelar, dando calote no credor em 31 de dezembro.

A situação de cancelamento é um conflito entre o interesse da Administração Pública e o interesse do credor de boa fé, que está firmando contratos. Então, embora eu tenha proposto, lá no PLS 248, a limitação pela disponibilidade de caixa, acho importante rever a posição e procurar outra forma de resolver a situação.

Uma opção, que também já está lá no PLS 248, e que foi mantida no Substitutivo, é cancelar restos a pagar não processados em três meses, quando relativos às despesas correntes, e em seis meses, quando relativos às despesas de capital. Essa seria uma solução para os “restos a fazer”. Ao final do exercício, o gestor, que não quer perder o Orçamento, embora não tenha tido tempo de fazer coisa alguma, empenha a despesa de qualquer jeito e inscreve em restos a pagar, só para garantir o Orçamento. Ele não conseguirá adotar todas as medidas necessárias em um tempo curto. Então, estaríamos dizendo a ele que perderia o direito, ou seja, que os restos a pagar não processados seriam cancelados em três ou seis meses, para acabar com a figura dos “restos a fazer”.

Essa alternativa tem prós e contras. O principal contra é que esse modelo já foi adotado no Governo Federal antes, por meio de uma LDO, e o que aconteceu, na prática, foi que se incentivou a burla da contabilidade. O gestor passou a registrar a despesa como processada quando, na verdade, era não processada, só para ficar fora do cancelamento. Então, também é uma medida que tem ser que analisada com muito cuidado. Pensou-se em adotar esse cancelamento ressaltando investimentos com execução plurianual, mas, como dissemos aqui, não é bom ter investimentos com autorização plurianual e, nesse caso, com a retirada da regra, a ressalva perde o sentido.

Pensou-se em criar, na lei orçamentária, uma reserva para pagamento de restos a pagar. Quero esclarecer o que estou dizendo: obviamente, não é uma vinculação para pagamento de restos a pagar, é um espaço fiscal para fazê-lo. O Orçamento iria superavitário, sobrando um espaço para arcar com os restos a pagar, porque a execução de restos a pagar não é orçamentária, é execução financeira de orçamento anterior. No Orçamento, busca-se o equilíbrio entre a receita e despesa, o que pode representar pouco se não há espaço para o pagamento de restos a pagar. A reserva minimizaria esse efeito. Ainda que haja dificuldade de saber qual é esse volume, porque a peça orçamentária é elaborada no meio do ano e só saberemos exatamente qual é o volume de restos a pagar em 31 de dezembro, haveria, pelo menos, uma estimativa e um espaço fiscal para minimizar o efeito.

Outra questão é a revisão da metodologia de cálculo de resultado primário. Seria importante ter critérios mais rígidos para a apuração de resultado primário, adotando o mesmo conceito para todos os entes da Federação. Poderia ser critério de caixa para a receita, vedadas antecipações de caixa, e

critério de competência para a despesa, adotando-se a mesma metodologia na LDO, no Orçamento e no demonstrativo divulgado. Hoje, são frequentes a alteração de abrangência – ora incluindo, ora excluindo empresas estatais dependentes –, a alteração de metodologia ao longo do processo – uma no Orçamento, outra no demonstrativo –, a alternância de critérios de caixa e competência – às vezes, com antecipação de receita. São coisas que alteram o rigor e a comparabilidade com que é calculado o resultado primário. O ideal é ter uma regra estável e para todos.

Ao revisar a metodologia, seria útil deixar claro que, na programação financeira, fosse utilizado não só o Orçamento, mas o Orçamento mais os restos a pagar sem disponibilidade de caixa, por destinação de recursos. Então, ao fazer o contingenciamento previsto no art. 9º. da LRF, a conta seria Orçamento mais restos a pagar sem disponibilidade de caixa, deduzindo a reserva orçamentária para a cobertura de restos a pagar. Uma parte do ajuste dos restos a pagar ocorreria no Orçamento, com a criação da reserva; e a outra parte, no contingenciamento. É possível prever, talvez, uma regra transitória para quem tenha alto volume de restos a pagar, com uma escadinha para redução gradual.

Uma questão é que esse contingenciamento não deveria ser preventivo. Nos estados e municípios, normalmente já se segue o art. 9º. da LRF direitinho; no Governo Federal, o contingenciamento é preventivo – ao invés de cortar na margem, corta-se tudo no início e, depois, vai-se liberando os limites aos poucos. Em minha opinião, isso trava a gestão, o que é ruim e não corresponde à interpretação original da LRF.

Outro ponto é que o contingenciamento deveria ser por programa. Se toda a despesa foi estruturada por programa, lá no PPA, por que se quebra a lógica no meio do caminho e se faz o contingenciamento institucional? Para perseguir resultados, não basta definir o resultado que se quer por programa, é preciso perseguir até o final do ciclo de gestão, inclusive no contingenciamento, para poder priorizar. O contingenciamento não deve ser institucional.

A outra questão é que se percebe a necessidade de uma avaliação mais rigorosa das receitas necessárias para aprovação de créditos adicionais. Então, no momento em que os créditos adicionais são aprovados, muitas vezes as receitas são infladas para fazer caber mais créditos adicionais. Há também a necessidade de incluir critérios mais rigorosos para alocação de novas dotações no Orçamento seguinte, com restrições às dotações para o mesmo objeto quando não haja execução e com prioridade para obras já iniciadas. Se a obra já foi iniciada, é razoável que ela tenha absoluta prioridade na alocação orçamentária para evitarmos obras inacabadas.

Outro ponto é a necessidade de um demonstrativo indicando os recursos necessários para a conclusão de investimentos e despesas obrigatórias de caráter continuado nos exercícios seguintes. Normalmente, tomam-se decisões no Orçamento olhando um exercício, mas sem pensar no comprometimento com despesas nos exercícios seguintes. Então, por exemplo, pode-se estar pensando no Orçamento para 2011, mas há as Olimpíadas, a Copa, etc., uma série de investimentos já previstos para os anos seguintes. Qual é o horizonte temporal de modo a compatibilizar, no orçamento de 2011, os investimentos a serem iniciados em 2011 com os investimentos em curso e os dos anos seguintes? Haverá recursos para começar novos investimentos e concluir todos os já iniciados? Hoje, não há no PPA, na LDO, na LOA, um demonstrativo que permita enxergar essas variáveis continuadas numa sequência de exercícios. O nosso horizonte de planejamento ainda é muito míope. O legislador toma a decisão de autorizar novos investimentos sem saber qual é o impacto nos anos seguintes e se haverá recursos para concluir os investimentos.

Orçamento impositivo e limites para emendas

Há uma parte significativa do Substitutivo aprovado na CCJ que veio do PLS 229, a parte relativa ao que se denominou de responsabilidade orçamentária. Basicamente, limita as emendas de bancada e as emendas individuais. As emendas de bancada seriam apresentadas apenas pelos senadores e haveria uma emenda conjunta assinada pelos três representantes de cada estado. Então, seriam 27 emendas limitadas financeiramente a 0,3% da RCL. De um lado, seria criado um limite para emendas de bancada; de outro, esse limite seria um Orçamento impositivo, de execução mandatória, ficando fora da programação sujeita às liberações e fora do contingenciamento do Governo Federal. As emendas individuais seriam apresentadas exclusivamente por deputados, limitadas a dez por mandato parlamentar, proibida a indicação de entidade privada como beneficiada. Então, os deputados não fariam mais emendas para uma entidade designada.

O conjunto das emendas seria limitado financeiramente a um valor compatível com a capacidade fiscal da União, assinalado na proposta orçamentária, vedada a incorporação de despesas adicionais descobertas por estimativas de receita. Então, a ideia seria, de um lado, limitar a atuação da CMO, moralizar a atuação da CMO, porque não se poderiam indicar entidades privadas beneficiárias, mas, por outro lado, ajudaria a tornar mais equilibrada a relação entre Legislativo e Executivo, porque essa parte do Orçamento, embora muito pequena, seria impositiva e o Executivo não teria condições de cortar. As comissões temáticas permanentes da Câmara teriam liberdade para aprovar emendas nas suas áreas, emendas de caráter institucional e de

interesse nacional, respeitado o montante definido pela CMO para cada setor. A execução mandatória das emendas garantiria a ausência de risco fiscal, mas os autores das emendas teriam que comprovar a viabilidade técnica, econômica e ambiental, seriam responsáveis por comprovar que elas são viáveis.

Há muito debate sobre essa proposta, inclusive divergências entre Câmara e Senado, entre Executivo e Legislativo. Não tenho a menor ideia do que vai sair daí, porque é uma parte muito sensível politicamente. Não acho ruim, acho difícil de consensuar porque exige uma maturidade política que não sei se temos hoje; no futuro, talvez. Sendo pragmática, prefiro o bom ao ótimo.

Regras para fundos públicos

Pensou-se em instituir a obrigatoriedade de conta única para todos os entes da Federação, o que gera muito debate porque há vários entes que utilizam várias contas para fins de controle. A União utiliza o conta corrente para controle e, embora tenha uma conta única, tem os carimbos das vinculações dentro da conta única. No entanto, a estrutura de controle da própria União, atualmente, utiliza várias contas nos entes da Federação para realizar transferências e garantir o cumprimento de vinculações. Então, há um debate com o controle para saber se essa mudança é viável.

Há um debate grande sobre a questão dos fundos. Pensou-se em extinguir vinculações de receita não previstas na Constituição e todos os fundos que não fossem constitucionais, mas fossem mantidos com recursos públicos. Na prática, verificamos que era preciso rever todas as regras de fundos, porque haverá vários tipos de fundos: fundos de natureza orçamentária, fundos financeiros, fundos com recursos privados administrados por instituição pública, fundos com recursos públicos que seguem as normas de direito privado, fundos de saúde, FUNDEB no estado, FUNDEB no município, fundo de previdência, FGTS, Fundo de Garantia, fundo de aval, FPE, FPM, fundo soberano. Há fundos que são só uma central de recursos e não fazem gestão; outros que fazem gestão; outros que não existem materialmente em lugar nenhum, são só uma maneira de organizar orçamentariamente os recursos, como o FPE e o FPM que só fazem repartição de receita. Todos são fundos, todos recebem essa nomenclatura, mas tem características diferentes. Decidimos ter um capítulo só para fundos, para dizer quais são os grandes tipos de fundo, qual é a taxonomia dos fundos, e para criar regras específicas para cada tipo de fundo, porque não é conveniente misturar tudo.

Mais transparência

No que tange à transparência, o PLS 248 amplia o conceito de transparência e separa os conceitos de orçamento e contabilidade. Exige que orçamento e execução tenham controle por destinação de recursos, ainda que não padronizadas as fontes mas, pelo menos, a destinação de recursos para o cumprimento de limites constitucionais. Exige discriminação na LOA até o nível de projeto, atividade ou operação especial, ficando os elementos de despesa para os sistemas de informação. Esclarece o tratamento orçamentário de empresas dependentes e não dependentes. Cria modalidades de aplicação para distinguir claramente o que é transferência e o que é descentralização, de modo a superar o imbróglio do Decreto Lei 200. Harmoniza a aplicação dos arts. 29 e 29-A da Constituição, definindo os conceitos utilizados nos limites de pessoal do Legislativo Municipal, uma dúvida conceitual.

Define as demonstrações contábeis: balanço patrimonial, demonstração de variações patrimoniais, fluxo de caixa, e diz que balanço orçamentário não é demonstração contábil, mas um instrumento de transparência, que compõe um relatório específico, mas não é uma demonstração contábil. Define o conceito de superávit financeiro do exercício anterior. Cria regras de consolidação de contas públicas.

Cria um novo relatório, o relatório de gestão administrativa, que daria conta do cumprimento dos resultados previstos no PPA, uma peça onde o gestor estaria dizendo o que planejou, se cumpriu ou não, como os indicadores se comportaram. Além disso, são criados alguns demonstrativos na LDO, por exemplo, obras não concluídas, investimentos e DOCC para dez anos, política de aplicação de crédito das agências financeiras oficiais de fomento, de fundos. No relatório resumido de execução orçamentária, demonstrativos da composição das despesas orçamentárias por credor, das despesas orçamentárias com propaganda e publicidade, das despesas orçamentárias de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores. No relatório de gestão fiscal, demonstrativos da quantidade de remuneração paga aos servidores, com salários maior, médio e menor praticados em Poder ou órgão, cumprimento dos limites mínimos de ocupação de cargos em comissão, das despesas orçamentárias relativas às despesas correntes indiretamente associadas às despesas com pessoal, comparativo dos limites do Legislativo Municipal e de investimentos.

O PLS 248 cria regras de final de mandato para disponibilização de informações, todo um capítulo na LQF. Há uma lista de informações que precisam ser passadas de um mandato para outro na transição, para evitar, justamente, que desapareçam informações estratégicas no final do governo.

Naturalmente, a LQF aumenta o número de relatórios, mas isso significa que muita informação não precisará ser publicada, ficará à disposição do cidadão na Internet, o que reduz drasticamente os custos de publicação. Hoje, uma restrição que temos à ampliação da transparência são os custos de publicação em Diário Oficial e o trabalho adicional gerado pela produção de relatórios. Previmos que muita informação da LQF teria fê pública e seria colocada na Internet, dispensando a publicação em Diário Oficial.

O PLS 248 exige a adoção de sistema informatizado, centralizado e nacionalmente padronizado, integrado aos demais sistemas nacionais nas áreas de saúde, educação e previdência, contendo módulo de auditoria, com validação pelos Tribunais de Contas e expedição de certidões eletrônicas. A ideia é substituir o atual SISTN por um sistema federal que receberia, eletronicamente, a exemplo do SPED da Receita Federal, as informações sobre gasto público de vários entes da Federação. O sistema, já em construção e denominado provisoriamente de SICOF, faria a captura eletrônica das informações e preencheria automaticamente os demonstrativos da LRF. Ao invés de exigir que o ente preencha o RREO e o RGF no SISTN, o SICOF faria a carga das informações contábeis, padronizadas pelo plano de contas no nível de agregação necessário para preencher eletronicamente os relatórios. O gestor apenas faria a validação, poupando todo o esforço de preenchimento, evitando as burlas de cumprimento de LRF, normalmente associadas ao fato de que estados e municípios podem enviar informações diferentes para a saúde, a educação, a previdência, a Fazenda. Haveria um único sistema, integrado, que seria usado por todos esses órgãos federais e que iria capturar a informação diretamente das contas. Em resumo, haveria entradas padronizadas pelo plano de contas nacional, que está em construção, e saídas padronizadas também pelos manuais que estão sendo editados pela STN e, entre uma coisa e outra, a captura pelo sistema informatizado do ente, que atenderia ao padrão mínimo estabelecido pelo Decreto previsto na LC 131, e o SICOF da Federação, de modo a emitir eletronicamente os relatórios.

Os Tribunais de Contas teriam acesso integral a essa informação e um módulo de auditoria no sistema, de modo a dizer se aquela informação é válida ou não. Ou seja, a informação utilizada seria a auto-declarada pelo

ente da Federação enquanto não houvesse informação auditada do Tribunal de Contas, que teria prioridade inclusive para fins de restrições que a LRF prevê, como suspensão de operações de crédito, transferências voluntárias e garantias. O sistema ficaria aberto para todos consultarem, teria fê pública e seria capaz de expedir certidões eletronicamente, reduzindo drasticamente o fluxo de papel na Federação. A ideia é que haja uma identificação eletrônica, que pode ser por certificação digital ou por senha intransferível, mas que haja garantia de que quem colocou a informação é a pessoa que deveria realmente ter colocado.

O PLS 248 prevê a homologação de sistemas por autoridade certificadora, porque os prefeitos, quando precisam comprar um sistema, não sabem se o sistema é bom, se atende ou não ao padrão mínimo, e seria útil ter uma autoridade certificadora para aferir a qualidade dos sistemas de modo a que a licitação ocorresse em bases mais comparáveis e pelo menor preço. O PLS exige, ainda, a adoção, em cada ente, de um sistema de folha de pagamentos, pois vários não têm, o que dificulta a auditoria da folha, uma fonte grande de corrupção.

Então, basicamente, o choque de transparência significa organizar mais a informação que existe para evitar burlas, retrabalho, burocracia e, desse modo, reduzir custos de publicação, integrar informações, atender melhor ao cidadão ao racionalizar a transparência.

Ainda a gestão de pessoas: regras para o controle e outras áreas estratégicas

No que tange à gestão, de modo geral, é importante orientar a gestão para a eficiência, incentivar a capacitação, tratar a questão do nepotismo. No que se refere aos Tribunais de Contas, pensou-se em definir o que é reputação ilibada e notório saber, termos utilizados na Constituição. Talvez não seja preciso alterar os critérios de composição de Tribunais de Contas, o que exigiria emenda à Constituição, sem dúvida mais difícil. Por via marginal, da lei complementar, é possível solucionar uma boa parte dos problemas atuais, no capítulo da gestão. Previmos garantias e vedações para áreas estratégicas, de um modo geral, e responsabilidades e direitos de ordenadores de despesas e gerentes de programa. Nesse ponto, a LQF define o que o servidor público não pode fazer, por exemplo, prestar consultoria ou dar treinamentos para área de potencial conflito de interesse com a função, por exemplo. Define também proteções especiais para os ordenadores de despesa e os gestores de PPA porque, se estamos cobrando mais dessas áreas, para induzir o bom gerenciamento, a qualidade na gestão, é justo dar contrapartida de proteção, para que os gestores fiquem menos sujeitos à influência política.

Mais controle social

Na área de controle, o PLS 248 cria instrumentos para que o controle possa aferir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Dá amplo acesso público em meio eletrônico às informações e institui a participação dos cidadãos na elaboração e apreciação dos planos nacionais, PPA, LDO e LOA. Institucionaliza o controle social de políticas públicas exercido diretamente por cidadãos ou por conselhos, aqueles conselhos de educação e saúde, para os quais previmos algumas condições para a composição, para evitar que sejam capturados pelos Chefes do Executivo e pelos secretários responsáveis. Aumenta o fluxo de informações para órgãos de controle, institui obrigatoriamente o controle interno em todos os entes da Federação, determina a realização de auditorias periódicas na folha de pessoal, cria critérios para a fiscalização de renúncias de receita, cria controle prévio para projetos de grande vulto, pois o controle hoje é concomitante ou posterior. Cria prazos para julgamento de contas pelos Tribunais de Contas e institucionaliza as ouvidorias de Tribunais de Contas.

Alterações na LRF

No que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal, há um capítulo no Projeto de Lei só para tratar dessas mudanças, basicamente com limites sendo criados para o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública dos Estados, órgãos que tiveram autonomia ou foram criados depois da LRF. Não se altera o limite geral de 60%; trata-se apenas de uma distribuição dentro desse limite, porque é preciso acomodar a criação dos novos órgãos dentro dos limites existentes. Procura-se esclarecer conceitos para evitar burlas em restos a pagar, disponibilidade caixa e despesas com pessoal. Há propostas de alteração de regras de final do mandato para despesa com pessoal e de criação de novos crimes fiscais.

Por último, quero dizer que todo esse conjunto de normas é do bem, visa ou fazer adequação à Constituição, ou controlar burlas à LRF, evitando descumprimento da LRF. O problema é que, junto com essas alterações pontuais, sempre há os que tentam fazer outras coisas. Não dá para permitir retrocessos na LRF e, às vezes, as pessoas, até bem intencionadas, querem mexer em um ponto da LRF e não vêem a relação que esse ponto tem com outros aspectos da lei. Por exemplo, não posso retirar itens da RCL porque isso geraria desajustes na despesa de pessoal, já que a RCL é um parâmetro para vários limites, inclusive pessoal.

Também não dá para flexibilizar refinanciamentos de dívida só em alguns

casos, sem abrir a porteira. No Substitutivo aprovado pela CCJ, previram reabertura de refinanciamento para estados e municípios pela União, alterando o art. 35, ou criando outros dispositivos paralelos nos arts. 30 e 31. Esse foi um ponto que suscitou muita discussão na CAE. Houve manifestação do Ministério da Fazenda no sentido de que, se não houvesse acordo em relação a isso, o projeto não andaria ou, se andasse, seria sugerido veto.

Penso que não se devem sugerir mudanças olhando só para aquele ponto, tem-se que olhar a estrutura toda da Lei, porque ela é sistêmica. Quando eu era pequena, gostava de jogar varetas; era meu jogo preferido. Para retirar uma vareta, você deve tomar muito cuidado para não desmontar o castelo inteiro porque as outras podem vir junto. Quero dizer que mexer na LRF é, mais ou menos, como jogar varetas: tem que ser feito com muita delicadeza, com precisão cirúrgica, para não abalar o equilíbrio interno da Lei, que é técnico e político, e, nunca, nunca mesmo, no calor da emoção. Na dúvida, não mexa.

Perspectivas

Há alguns pontos polêmicos na tramitação da LQF: as mudanças da LRF tendentes a refinanciamentos de dívida; o papel do Conselho de Gestão Fiscal, que no Substitutivo é ampliado; o espaço de Câmara e Senado, nas emendas individuais e de bancada e o espaço de Executivo e Legislativo na questão do orçamento impositivo. Na minha visão, esses são os pontos que politicamente podem dar algum problema na tramitação; outros estão mais ou menos equacionados, com certo consenso, com mais apoio para aprovar. Se conseguirmos superar essas divergências, esses problemas pontuais, o restante tem condições de avançar.

O mais importante é dar esse salto para o futuro, conseguir fazer essa transformação na Administração Pública, no sentido de buscar uma administração com mais qualidade, sem perder os avanços proporcionados pela LRF.

Bem, a apresentação é pública, citada a fonte e, como eu disse, não reflete uma posição institucional, não é posição de Governo, reflete minha visão sobre o estágio atual do debate, até para situar vocês sobre as questões que estão colocadas na mesa. E se vocês tiverem algum questionamento, eu fico à disposição aqui pelo e-mail.

Muito obrigada!

- Anexo -
Excerto da apresentação de slides exibida durante a palestra



**Lei de
Responsabilidade
Fiscal** 2000-2010

Palestra Controladoria Geral do Município do RJ
Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o
Projeto de Lei da Qualidade Fiscal

Selene Peres Peres Nunes



Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2010



TESOURO NACIONAL

LRF: OS 7 TESTES

- Em 10 anos, a LRF do Brasil passou por vários testes importantes:
 - ❶ 1. sobrevivência no ciclo econômico (período de baixo crescimento) ❷ exemplo para vários países
 - Brasil foi um dos menos atingidos pela crise de 2009 e o que mais rápido se recuperou: a explicação está nos fundamentos macroeconômicos
 - um bom desenho de regras: 3 níveis – gerais, mais duras em fim de mandato (ciclo político) e mais flexíveis em situações especiais (ciclo econômico)
 - a LRF de outros países é criticada por ser dura demais ou flexível demais (calibragem das regras)



TESOURO NACIONAL



Lei de
Responsabilidade
Fiscal

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.



❶ 2. reconhecimento internacional: Brasil considerado referência para vários países (Argentina, Equador, Peru, Índia, Paraguai, ...) ❷ investment grade

- um bom desenho de regras: intertemporal
- abrangência na federação (base constitucional) : convivência do federalismo com o equilíbrio fiscal ❷ exemplo para vários países

❶ 3. sobrevivência na alternância política

- pesquisa realizada pelo IBEP, em jan./abr. de 2001, com 211 formadores de opinião (cientistas sociais, jornalistas, políticos), 86% tiveram com opinião positiva sobre a LRF e 81% acreditaram que a LRF seria uma idéia importante para qualquer candidato presidencial, independentemente de partido.
- temor inicial de flexibilização da LRF não se confirmou



❶ 4. sobrevivência no Congresso Nacional

- votação original na Câmara: 386 votos a 86 (quórum de EC) e sem alterações de mérito no Senado
- várias tentativas de alteração: 250 projetos para mudar ...
- ... mas forte resistência à flexibilização: uma única alteração aprovada, aumentando a transparência ❷ LC 131/2009;

❶ 5. sobrevivência no Judiciário:

- várias ADINS no STF: após análise preliminar dos 31 dispositivos questionados, o STF suspendeu apenas 7, de menor importância.
- jurisprudência de tribunais de contas
- CNJ apóia padronização via Manuais da STN



❶ 6. a luta da padronização na Federação

- sem CGF, mas com cooperação e criação de grupos técnicos na STN:

- Grupo Técnico de Padronização de Relatórios: RREO, RGF, Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais;
- Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis: Manuais de Procedimentos Patrimoniais e Orçamentários (Receita, Despesa, Dívida Ativa, PPP), Plano de Contas e Demonstrações Contábeis.

- PROMOEX ❷ harmonização de conceitos da LRF pelos tribunais de contas.

❶ 7. a mudança de pensamento:

- na academia, o ensino foi fortemente impactado pela LRF em, pelo menos, cinco áreas de conhecimento: economia, direito, contabilidade, administração e ciência política.

- diversos livros foram editados e várias teses defendidas, com abordagens específicas e multi-disciplinares.

- o espaço na imprensa: nunca se falou tanto de finanças públicas

- equilíbrio fiscal deixou de ser um tema da “direita” – não é uma lei de governo, mas de Estado.

10 anos **LRF**

Lei de Responsabilidade Fiscal 2000-2010

Palestra Controladoria Geral do Município do RJ

Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei da Qualidade Fiscal

Selene Peres Peres Nunes



Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2010

TESOURO NACIONAL **MOTIVAÇÃO**

- Melhorar a qualidade do gasto público (“fazer mais com menos”) de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais ➤ orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados:
 - ① eficiência
 - ① eficácia
 - ① efetividade
- Como ?

CHOQUE DE GESTÃO

CHOQUE DE TRANSPARÊNCIA

CHOQUE DE CONTROLE

TESOURO NACIONAL **Lei de Responsabilidade Fiscal**

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.

- De que depende a qualidade do gasto público ?
- Saber o que se quer: orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados e medir, avaliar, corrigir (normatiza o PPA e a sua avaliação, cria o banco de indicadores para o PPA, etc.)
- Integrar PPA, LDO e LOA, distinguindo as funções de cada um
- Fortalecer a meritocracia na gestão de recursos humanos: critérios de entrada e de progressão, orientar para a eficiência do trabalho, incentivar a capacitação de servidores, criar o “gestor público das cidades”
- Definir o que se quer em cada política em conjunto com atribuições na Federação para evitar sobreposições e lacunas (relação dos planos nacionais das políticas públicas setoriais com o PPA)

- amplia conceito de transparência;
- separa conceitos aplicáveis ao orçamento e à contabilidade, esta última com foco no patrimônio e regime de competência integral;
- exige orçamento e execução com controle por destinação de recursos;
- exige discriminação da LOA até o nível de projeto, atividade ou operação especial, ficando os elementos para sistema;
- esclarece o tratamento orçamentário das empresas dependentes e não dependentes;



- cria as modalidades de aplicação, distinguindo recursos aplicados diretamente, por transferência a entidades privadas com ou sem fins lucrativos, por transferência obrigatória e por transferência voluntária, esclarecendo que descentralização é modalidade de aplicação direta;
- harmoniza a aplicação dos arts. 29 e 29-A da Constituição, definindo conceitos utilizados no limite de pessoal do Legislativo municipal ;
- define as demonstrações contábeis: Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstração do Fluxo de Caixa, esclarecendo que Balanço Orçamentário é instrumento de transparência, mas não é demonstração contábil;
- define novo conceito para o superávit financeiro de exercício anterior;

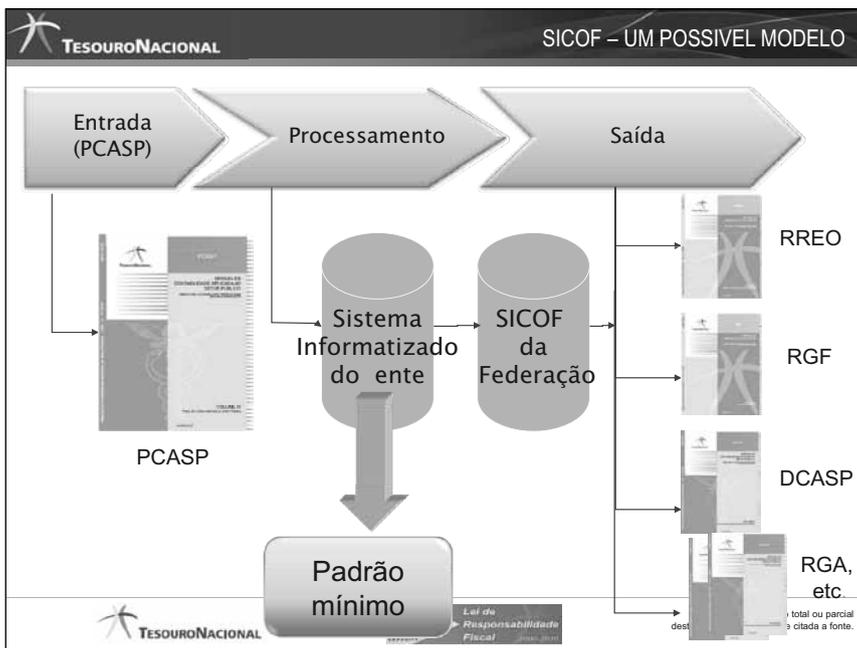
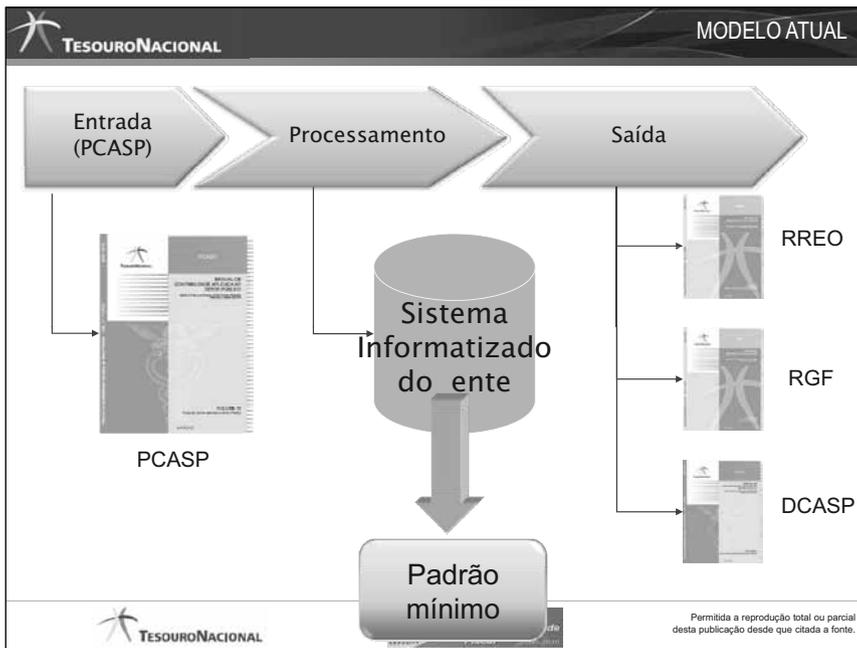


- cria Relatório de Gestão Administrativa e vários demonstrativos:
- na LDO: das obras não concluídas; dos investimentos, inclusive PPP, e das despesas obrigatórias de caráter continuado para dez anos; da política de aplicação das operações de crédito das agências financeiras oficiais de fomento e dos fundos;
- no Relatório Resumido de Execução Orçamentária: da composição das despesas orçamentárias por credor; das despesas orçamentárias com propaganda e publicidade; da composição das despesas orçamentárias de exercícios anteriores e dos ajustes de exercícios anteriores;



- no Relatório de Gestão Fiscal: da quantidade e remuneração paga aos servidores, com os salários maior, médio e menor praticados no âmbito de cada Poder e órgão autônomo; do cumprimento dos limites mínimos de ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos; das despesas orçamentárias relativas a diárias, passagens, auxílio-alimentação e auxílio- transporte, consultorias, serviços de terceiros, locação de mão-de-obra, capacitação de servidores e outras despesas correntes indiretamente associadas a despesas com pessoal; do comparativo com os limites para o Legislativo municipal; de investimentos;
- cria regra de consolidação de contas públicas: receitas orçamentárias e despesas orçamentárias intra-governamentais, para fins de exclusão de duplicidades, mediante codificação própria e independente da classificação da receita orçamentária e da despesa orçamentária;

- homologação de sistemas por autoridade certificadora como requisito para licitações e contratações. Prós e contras.;
- cria regras de final de mandato para disponibilização de informações;
- exige adoção, pelo Ministério da Fazenda, de sistema informatizado centralizado, nacionalmente padronizado e integrado aos demais sistemas nacionais das áreas de saúde, educação e previdência, com amplo acesso público e fé pública para cumprimento de LRF, contendo módulos de auditoria, com validação pelos Tribunais de Contas, e de expedição de certidões eletrônicas. Prós e contras.;
- exige adoção, em cada ente, de sistema de folha de pagamentos;



Impressão:
WalPrint Gráfica e Editora



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
R. Afonso Cavalcanti, 455 sala 1409 - Cidade Nova - CEP 20211-901
Rio de Janeiro - RJ - Tel.: (21) 2976-2906
Email: acs.cgm@pcrj.rj.gov.br / web - <http://www.rio.rj.gov.br/cgm>