
TRIBUNAL DE CONTAS E PODER LEGISLATIVO¹

Luiz Octavio Gallotti²

Instituído o Tribunal de Contas pela Constituição republicana de 1891 em explícita ligação com a atividade parlamentar, dada a natural complementaridade de sua competência com a elaboração do orçamento - cuja execução lhe cumpriria fiscalizar -, somente na Carta de 1946 (art. 22), surgiu a expressão “auxílio” (será fiscalizada pelo Congresso, “com o auxílio do Tribunal de Contas”, a administração financeira da União”), e não poucas incompreensões tem gerado essa impropriedade terminológica, a persistir na vigência das Constituições ulteriores. Com maior propriedade de certo poder-se-ia ter escrito: “com a participação” do Tribunal de Contas.

Além de manter uma linha de atribuições de caráter jurisdicional apartada do Poder Legislativo (o julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros e valores públicos), exerce o Tribunal essa e suas outras atribuições por competência própria, originariamente haurida da Constituição - não por delegação da Câmara ou do Senado - e sem vínculo algum de subordinação. Atestam-no, ademais, as garantias da Magistratura, constitucionalmente conferidas a seus membros e a de autogoverno de que é dotada a Instituição, em plena equivalência com a usufruída pelos órgãos do Poder Judiciário.

Leciona, por isso, mestre JOSAPHAT MARINHO que “se a Constituição Federal (art. 70, § 1º) e as Constituições estaduais (ex. Constituição da Bahia, art. 44) aludem a ‘auxílio’ dos Tribunais de Contas, em verdade lhes conferem categoria de órgãos autônomos pela natureza das funções cumpridas”, reconhecendo-lhes “uma autoridade incompatível com a idéia de subordinação ou dependência” (“Estudos Constitucionais”, UFB/CEB, 1989, pag 90). Por isso mesmo, teve razão o Professor SÉRGIO FERRAZ ao afirmar:

“Da mesma sorte, vitalizou-se, de muito, o papel dos Tribunais de Contas. Dificilmente pode-se dizer serem eles, hoje, apenas um auxiliar (CF, art. 71, caput) do Legislativo, no exercício do controle externo. Basta, para chegar-se a tal conclusão, meditar na conjugação de alguns comandos constitucionais. Verifique-se, por exemplo, que, a teor do inciso X do art. 71, pode o Tribunal sustar a execução do ato que impugnar, se não corrigidas as ilegalidades que nele aponta: a sustação é, in casu, uma providência mandatória e de plano eficaz, sendo objeto de mera comunicação ao Legislativo, salvo quando se trata de contrato, hipótese em que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, ex vi do § 1º do art. 71. Mas mesmo no caso de contrato, se o Legislativo ou o Executivo não sustarem sua execução, no prazo de 90 (noventa) dias da data em que apontada pelo Tribunal a ilegali-

¹ Palestra inaugural do IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, proferida em 4 de setembro de 2000, no Auditório do Itamaraty, Brasília.

² Ministro do Supremo Tribunal Federal. Ex-Presidente do Tribunal de Contas da União.

dade, à Corte é integralmente atribuída a competência para agir, podendo decidir como considerar necessário, assumindo, inclusive, a prática do ato de sustação, diretamente (CF, art. 71, § 2º). Nesse contexto e ampliação de competências, assume ainda ênfase a natureza executória direta de que agora revestidas as decisões do Tribunal de Contas, de que resultem imputação de débito ou multa: têm elas, *ex vi* do art. 71, § 3º, eficácia de título executivo.” “O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988”, Revista de Direito Administrativo, vol. 188, pág. 69).

Ressalte-se a competência conferida ao Tribunal de Contas pelo art. 71, IV, da Constituição, para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Poder Legislativo, cabendo-lhe, então, julgar as contas dos respectivos ordenadores de despesa (art. 71, II). Não foi por outro motivo que o Supremo Tribunal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849, suspenheu, cautelarmente, dispositivo da Carta do Estado de Mato Grosso, que atribuía ao respectivo Tribunal papel meramente opinativo acerca das contas da Assembléia Legislativa, restrição inconciliável com o poder de julgar assegurado no modelo federal (cfr. “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 152, págs. 73/9, relator Ministro CELSO DE MELLO).

Só, portanto, a respeito das contas anuais do Presidente da República, que melhor se diriam “Contas Gerais do Governo” ou “da República”, cujo julgamento (de caráter político, não jurisdicional) compete exclusivamente ao Congresso (Constituição, art. 49, IX), toca ao Tribunal apreciá-las, sob a modalidade da emissão de parecer (art. 71, I).

Evolui, mesmo nesse ponto, a tarefa pontualmente desempenhada pela Corte de Contas ao longo de sua História, da conformação de um confronto contábil exaustivo (a que precedia, habitualmente, algum subsídio de caráter doutrinário), para um estudo voltado a considerações críticas sobre política administrativa, tributária e econômica do Governo Federal³.

Inseria-se, destarte, expressiva válvula de escape às limitações da atuação, até então predominantemente passiva e formal, do Tribunal de Contas, antecipando-se este, de tal forma, no exame crítico, não só da legalidade, como da operacionalidade, eficácia, legitimidade e economicidade dos atos da Administração, princípios que, constitucionalmente consagrados, permeiam hoje toda a atividade do controle externo.

³ Tenho citado, como marco significativo dessa evolução o conciso, mas substancioso relatório do saudoso Ministro ETELVINO LINS, sobre o exercício de 1955, centrado no exame da emissão de papel-moeda.

De minha parte, emprestei realce ao relatar as contas do exercício de 1974, ao rumo desregrado que então tomava a estatização da economia. Prosseguiu, todavia, o exagero até época recente, a ponto de gerar atualmente reação inversa, ocupando hoje lugar de relevo, na preocupação do Tribunal, o acompanhamento do processo de privatização, que se vem buscando racionalizar e controlar.

Coroa-se, igualmente, essa transformação, pelo primeiro item da enumeração dos elementos mínimos a constar necessariamente do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre as Contas do Governo, consistente em “considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social, predominante na vida nacional” (Regimento Interno, art. 173, I). Aí está a louvável vivificação do papel das Instituições de Controle das Finanças Públicas.

Sob a égide da Constituição de 1946 (art. 77), desenvolvia-se o relacionamento das atividades do Tribunal com o Poder Legislativo, além da oferta do parecer de que me acabo de ocupar, pelo exame prévio da legalidade dos contratos, cuja execução ficava suspensa, até o pronunciamento do Congresso, em caso de recusa de registro. Quanto aos demais atos da despesa, era a recusa proibitiva nas hipóteses de falta ou impropriedade de crédito, podendo o pagamento efetuar-se, quando outro o fundamento da impugnação, mediante decisão do Presidente da República, com recurso de ofício para o Congresso Nacional.

Já vinha sendo, porém, esse regime progressivamente debilitado pela expedição de sucessivas leis que relegavam vários tipos de despesa não contratuais ao controle ulterior, quando neste último sistema, atualmente fortalecido pela realização de inspeções ou auditorias, passou a fundar-se a atuação do Tribunal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967.

O exame prévio da legalidade dos contratos, até então celebrado como a mais nobre função do Tribunal, mas também cavalo de batalha dos que opunham ao sistema o primado da celeridade da Administração, foi objeto de solução de compromisso nessa nova fase que se abria, no Brasil, ao cumprimento da magna tarefa de fiscalização orçamentária e financeira e à conferência da exatidão dos gastos públicos.

Verificada, em auditoria ou inspeção, alguma irregularidade, passaria a caber ao Tribunal não mais do que solicitar ao Congresso Nacional a sustação da execução do contrato inquinado de irregular. Não se pronunciando o Legislativo em trinta dias, e aí está o insólito da antiga disposição constitucional: tornar-se-ia insubsistente a impugnação e convalidada a ilegalidade pelo mero decurso do prazo, exíguo ademais, para permitir a eficaz mobilização de um numeroso Parlamento bicameral.

Corrigido esse despautério pela Constituição de 1988, o silêncio do Congresso, em noventa dias, restitui, já agora, ao Tribunal, o poder decisório pleno da questão.

Caso a parte é o da competência para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tradicionalmente compreendida na área de atuação terminativa do Tribunal, como recomenda a natureza apolítica desses atos administrativos inteiramente vinculados.

Exceção a essa regra prevaleceu, porém - até ser sanada pela Constituição de 1988 - em decorrência da outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que criava a faculdade do registro da concessão, por ordem do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional.

Foi causa dessa Emenda a reação do Governo Militar à decisão do Tribunal de Contas, que não só julgara ilegal o deferimento de aposentadoria a um Juiz-Classista de Tribunal Regional do Trabalho, como negara aplicação, por inconstitucional, ao Decreto-legislativo do Congresso provocado pelo Presidente da República, para forçar o registro da concessão irregular, havendo o Plenário do Supremo Tribunal, em memorável acórdão de 22 de maio de 1974, prestigiado, em tal conflito, a altaneira posição da Corte de Contas (cfr. Mandado de Segurança nº 19.973, in “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 77, págs. 29/48).

Importante capítulo no campo das relações entre o Tribunal de Contas e o Legislativo traduziu-se na Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975 (artigos 3º e 4º), que, pioneiramente, disciplinou, em nosso País, a requisição de informações e documentos e a realização de inspeções, pelo Congresso, ao Tribunal.

Veio o trato dessa matéria a alcançar nível constitucional com a edição da Carta de 1988 (itens IV e VII do art. 70), achando-se o assunto hoje regulado pelo art. 1º, II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e pelas alíneas c e o do art. 19 do Regimento Interno da Corte, além da sua Decisão Normativa nº 26, de 7 de abril de 1992.⁴

No auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ainda em 2 de março do ano próximo passado, tive o privilégio de ouvir, do ilustre Juiz-Conselheiro José Alfredo de Souza, animadoras palavras sobre o mais que sesquicentenário Tribunal de Contas de Portugal que clarivamente preside, órgão supremo de soberania, independente, não apenas do Governo, mas, também, do Parlamento, com este cooperando na emissão do parecer (além de relatórios intercalares) sobre a Conta Geral do Estado, acompanhado de recomendações, não só as concernentes à legalidade, mas, igualmente, às adequadas ao aprimoramento da eficiência e à eficácia das despesas públicas, sem prejuízo, obviamente, da faixa privativa de ação do controle prévio, concomitante e sucessivo, das despesas públicas.

No âmbito da atividade legislativa, a cooperação do Tribunal de Contas português abrange a presença de seu Presidente ou dos Conselheiros-relatores em sessões de Comissões Especializadas da Assembléia da República, bem como a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos em matéria financeira.

A leitura da ata da reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Lisboa a 11 de novembro de 1999, revela, por seu turno, de modo eloqüente, as tormentosas dificuldades enfrentadas pelas jovens Nações africanas, irmanadas pelo uso do nosso rico e comum idioma, mas traduz, simultaneamente, o empenho e o idealismo de seus dignos representantes, no sentido de instituir e aprimorar, em suas

⁴ Durante o exercício próximo passado, foram atendidas 48 solicitações do Congresso. O Tribunal apreciou, conclusivamente, relatórios de 16 fiscalizações realizadas em 1999 ou em períodos anteriores por solicitação do Poder Legislativo. Além disso, prestou informações ou determinou a instauração de auditorias solicitadas em 32 outros casos.

valorosas Pátrias, um sistema moderno, eficiente e democrático de administração e fiscalização orçamentária.

Do precioso relatório do eminente Ministro ADHEMAR GHISI, acerca dessa mesma reunião realizada em Lisboa, extraio acharem-se, então, em curso de instalação os Tribunais de Contas de Angola e de São Tomé e Príncipe, ambos já com as respectivas leis orgânicas promulgadas, o último em processo de separação de atribuições com o Supremo Tribunal de Justiça.

À espera da entrada em vigor da revisão constitucional, recuperava-se o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, ampliando instalações e restabelecendo meios de comunicação, inclusive por computador.

Preparava-se, auspiciosamente, para emitir seu primeiro parecer sobre Conta Geral do Estado, o Tribunal Administrativo de Moçambique.

Empenhado em reformular o seu regime legal, e intensificar o treinamento de seu pessoal, criou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, no que mais interessa ao nosso tema de hoje, uma Célula de Execução Orçamentária, para melhor atender ao Parlamento.

A importância e a delicadeza do problema oferecido pelo relacionamento das Instituições Superiores de Controle com os respectivos Parlamentos é atestada pelo espaço que ocupou no Seminário da EUROSAI, reunido em Lisboa, no mês de junho de 1998, a começar pela fala de seu Presidente, Doutor LUBOMIR VOLENIK, que realça o surgimento, na tradicional tripartição de Poderes, de um elemento de controle, resultante da complexidade do Estado moderno, gerando uma tendência universal e irreversível de emancipação das Instituições em causa, da dependência direta, não só do Executivo e do Judiciário, mas também do Legislativo.

Ressaltou, perante a mesma Assembléia o Professor SOUZA FRANCO, com a dupla autoridade de Ministro das Finanças e de ex-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o elevado nível de diálogo institucional e de recíproca cooperação que não deve dispensar essa reconhecida independência, a fim de que possa a atividade de controle assumir o caráter construtivo que lhe é ínsito, sem o risco de esvaziar-se em “um mero contra-poder reivindicativo ou de denúncia”.

Desnecessário enaltecer diante de tão distinto auditório, a importância, para os destinos de nossas Pátrias, da boa prática desse balanço de atribuições independentes, mas salutarmente harmoniosas, quando, em meados do século XIX, ao proclamar a “suma necessidade” da criação de um Tribunal de Contas, como “poderoso auxiliar das Câmaras”, já advertia PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, nosso maior publicista do Império, que, pela apreciação parlamentar dos orçamentos e balanços, avalia-se, do País, “a força de suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observância das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade; enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos.”

RELAÇÕES COM O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO

Durante as férias coletivas do Supremo Tribunal, correspondentes ao mês de julho passado, redigi o texto que acabo de ler, sobre as relações do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, tema de que até então fora convidado a lhes apresentar.

Só com a recente distribuição do programa oficial para este Encontro, tomei conhecimento da mais ampla incumbência, extensiva às relações com os demais Poderes. Daí o breve acréscimo que me vejo na contingência de fazer: breve, pelo tempo que já tomei de tão distintos e pacientes ouvintes; breve porque acaba se ser tratada a mais delicada proposição - relações com o Legislativo, as mais estreitas e entrelaçadas - ao passo que são assinaladas, as mantidas com o Executivo e o Judiciário, pela rígida marca de independência a prevalecer, entre os Três Poderes da República, mormente em um regime Presidencialista de Governo.

Do Poder Judiciário, guardam, no Brasil, os Tribunais de Contas a forma e a denominação de Tribunais, dentro da boa tradição continental européia e lusitana, com o mesmo estatuto de auto-governo de que gozam as Cortes Judiciais.

São seus Ministros equiparados em prerrogativas e vencimentos aos do Superior Tribunal de Justiça, órgão instituído pela Constituição de 1988 com a elevada missão de uniformizar a interpretação e assegurar a aplicação da lei federal nos Estados da federação: competência extraída do Supremo Tribunal, que passa à condição (não exclusiva, mas predominante) de Corte Constitucional.

Também aos Auditores (em verdade, Ministros-Substitutos), são conferidas garantias de magistratura, no nível dos Tribunais Regionais Federais.

Em simetria, aos Membros do Ministério Público Especial perante os Tribunais de Contas, são conferidos os direitos, vedações e forma de investidura pertinentes ao Ministério Público oficiante junto ao Poder Judiciário.

Do ponto de vista substantivo é, porém, como largamente visto, contígua ao Poder Legislativo, a posição do Tribunal de Contas, ao qual compete primordialmente, como também já ressaltado, o exercício da auditoria e o julgamento das contas das unidades administrativas do Legislativo, do Executivo e, naturalmente, do Poder Judiciário.

Em contra-balanço, pertence originariamente, ao Supremo Tribunal, o julgamento de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (competência que só ocorre, além deste, em referência aos atos das Mesas da Câmara e do Senado, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal).

Sujeitos ao controle abstrato e concentrado do Supremo Tribunal, em ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, estão os atos normativos do Tribunal de Contas, como todos os atos normativos federais ou estaduais.

Mas, também ao Tribunal de Contas, é reconhecido o poder de, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (Enunciado nº 347 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal).

As decisões dos Tribunais de Contas de que resultem imputação de crédito ou multa são executadas perante os órgãos da Justiça comum, mas assumem, segundo a própria Constituição, a eficácia de título executivo.

No Brasil, a rejeição de contas por irregularidade insanável é motivo de inelegibilidade, cumprindo, em consequência, ao Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica (art. 90 da Lei nº 8.443-92), enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis condenados nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

No plano linear das relações entre controlado e controlador, desenrolam-se os laços entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo.

Apartaram-se, ainda mais, os vínculos entre um e outro, com o advento da Constituição promulgada em 1988.

Dos nove Ministros do Tribunal, são eleitos seis pelo Congresso, e, dos três designados pelo Presidente da República, um único é de sua livre escolha (recrutados, obrigatoriamente, os outros dois, entre Auditores e membros do Ministério Público Especial).

Cessou, com a promulgação da Carta em vigor, a interposição do Chefe do Poder Executivo entre o Tribunal e o Legislativo, que anteriormente se fazia sentir nas hipóteses de registro sob reserva ou ad referendum.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, proclamados no art. 37, da Constituição do Brasil, continuam sendo, de toda sorte, o ponto de confluência da atuação de todos os agentes políticos das nossas nações.

A serviço desses postulados, e não para dificultá-los, estão a independência dos Poderes e a autonomia dos Tribunais de Contas.

A harmonia, o respeito e a recíproca cooperação entre os componentes desses Órgãos são pois um elemento indispensável ao bom resultado prático de suas elevadas missões, de modo a que não se esterilize o controle no exercício de um sentido negativista e somente repressivo, gerador de impasses, mas alcance um nível construtivo, sem embargo do rigoroso cumprimento da ética e da lei.

É esse, sem dúvida, o propósito, a preservar em sua ingente tarefa, de que estão imbuídos os Tribunais de Contas de nossos Países unidos pela afinidade da Língua Portuguesa, e restará mutuamente estimulado e fortalecido pela realização deste IV Encontro, organizado pelo Tribunal de Contas da união, sob a Presidência do eminente Ministro IRAM SARAIVA e pela Secretaria Geral da Comissão Mista, atualmente sediada nesta Capital, sendo Secretário-Geral-Substituto o eminente Ministro ADHEMAR GHISI, com a inestimável colaboração do Titular, eminente Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA: Simpósio do qual é lícito esperar todo o êxito merecido por tão louvável iniciativa.

O TRIBUNAL DO CONTAS DA UNIÃO E A NOVA LEI DE GESTÃO FISCAL¹

Guilherme Palmeira²

Antes mesmo de agradecer o honroso convite para proferir a conferência inaugural deste seminário, quero congratular-me com os seus promotores, em especial a jornalista Ana Luiza Collor de Melo, presidente de honra das Organizações que levam o nome de seu ilustre pai e o Dr. Vitorio Malta, seu principal diretor e executivo. O inestimável serviço público que estão prestando a este Estado, ao trazer a debate a nova lei de responsabilidade fiscal, revela a preocupação e a responsabilidade social dos veículos de comunicação mais tradicionais de Alagoas. A variedade dos temas escolhidos para compor o temário deste encontro e a presença dos especialistas que os abordarão em seguida, são uma garantia de sucesso que se exprime, sobretudo, pela notoriedade dos conhecimentos dos demais convidados e pela participação de renomados especialistas e autoridades que se pronunciarão nestes dois dias de duração do evento.

À vista de tantas e tão relevantes contribuições, não ousaria abordar mais que os aspectos políticos da nova lei, examinando-a em face da realidade brasileira e, mais do que isso, de nossa realidade regional, que tem sido minha constante e reiterada preocupação, ao longo de todos estes anos em que venho militando na vida pública do país.

O empenho em estabelecer controles e padrões de desempenho para a atuação do poder público no Brasil se justifica não só pelos precedentes históricos, mas também pela sucessão de crises de natureza econômica, financeira, fiscal e cambial que têm caracterizado a nossa história contemporânea. Dos imemoriais tempos do Brasil Colônia até a década de 1940, mais precisamente o ano de 1943, o país teve uma só moeda, o real, multiplicado pelas indicações divisionárias do cem réis a um conto de réis, adotadas ao longo do tempo, para acompanhar sua desvalorização. Essa moeda durou pelo menos três séculos, quando foi substituída pelo cruzeiro, cuja vida útil não chegou a três décadas. Seu sucessor, o novo cruzeiro teve vida efêmera, já que três anos depois voltamos ao cruzeiro velho, com a supressão do duvidoso adjetivo “novo”. A despeito de tudo, este último padrão monetário teve mais sorte, pois sobreviveu, com todos os conhecidos percalços, dezesseis anos, substituído pelo famoso cruzado, no último dia de fevereiro de 1986. Ao cruzado sucedeu o cruzado novo, tal como ocorrera com o cruzeiro velho. Durou até 1989, quando se restabeleceu a denominação de cruzeiro, substituído em 94 pela URV e logo em seguida pelo real, felizmente já com seis promissores anos. Como se vê, a mais antiga moeda durou 3 séculos, a seguinte 30 anos e a que veio depois, só 3 anos.

¹ Palestra proferida no “SEMINÁRIO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18 de julho de 2000.

² Ministro do Tribunal de Contas da União.

Esta dança do padrão monetário é apenas uma das faces visíveis da crise econômica, financeira e fiscal que na última metade deste século nos assolou de forma endêmica e preocupante. A outra face mais perversa é a inflação de dolorosas e terríveis consequências, de que as sucessivas trocas de moedas foram o principal resultado. Quando o presidente Juscelino deixou o poder, a inflação média do seu período de governo tinha sido de 24,5% ao ano. Sete meses depois, quando seu sucessor, o ex-presidente Jânio Quadros renunciou, a taxa já era de 38,1%. No fim do governo Geisel era de 44%, dois anos depois chegava a 110% e em 1983 já atingia 205% ao ano! Todos nós temos curta memória e só para aviva-la convém lembrar que, nos trinta anos que separam 1961 de 1991, de acordo com o relatório do Banco Mundial, a inflação brasileira somou a inacreditável proporção de 702 bilhões, 389 milhões, 573 mil e 300 por cento. No dia 10 de outubro de 1961, dois meses depois da renúncia de Jânio, um dólar comprava 35 centavos de cruzeiro. Se não tivéssemos cortado 9 zeros de nossa moeda, o mesmo dólar compraria, em 1991, 558 milhões 650 mil cruzeiros.

Nesse período passamos por nada menos de 6 diferentes moedas, 5 congelamentos de preços e salários, 9 sucessivos planos de estabilização econômica, 11 diferentes índices para medir a inflação, 16 políticas salariais, 21 propostas de pagamento da dívida externa e 54 mudanças na política de preços do país. Se a crise econômica e financeira se mede pela inflação, a crise cambial se mede pelas sucessivas moratórias que levaram a credibilidade do país aos piores índices de sua história. Nessa época, quem pretendesse viajar ao exterior podia adquirir legalmente, no mercado oficial, 100 dólares se fosse para o nosso continente e 500 dólares se fosse para qualquer outro. No primeiro caso, não dava em alguns países para uma diária de hotel. Mesmo no dramático ano de 1964, a inflação acumulada chegou a 91,9% ao ano. Em 89 atingiu 1.102%. Éramos um caso único no mundo. A crise cambial era de tal profundidade que os cartões de crédito aqui emitidos traziam a ressalva “válido somente no Brasil”. Só a partir de 1991 os brasileiros passaram a dispor de cartões válidos no exterior, como qualquer país civilizado.

Quem ganhou e quem perdeu com o descontrole inflacionário? Ninguém tem dúvidas de que a quase totalidade do povo brasileiro perdeu. Perdeu renda, poder aquisitivo, esperança, auto-confiança e muitos o pouco que possuíam. Um pequeno, muito pequeno, um ínfimo grupo ganhou, lucrou, aumentou sua renda e multiplicou seu patrimônio, na maioria das vezes, à custa do empobrecimento geral. Em setembro de 1989, um economista dava na edição do “Jornal do Brasil” um exemplo de como esses privilegiados se locupletavam e se enriqueciam. Cito textualmente a nota: “Um investidor que, no dia 2 de maio tinha nas mãos 150 mil cruzados novos, podia comprar, com a moeda americana cotada a 3 cruzados e 40 centavos, a importância de 44 mil dólares. Se, ao invés de especular com a moeda estrangeira, tivesse aplicado os mesmos 150 mil cruzados novos no “overnight”, teria, 3 meses depois, em 2 de setembro, 360 mil cruzados. Nesse mesmo dia, com essa importância, e o dólar cotado a 4 cruzados e 60 centavos poderia comprar 78 mil dólares. Agindo assim, poderia ter ganho 34 mil dólares em 90 dias, sem gastar um cruzado novo a mais”. Aqui, o fim da

citação. Quem tivesse meios de especular obtinha, como nesse caso, uma renda mensal líquida, sem tributos, ônus ou riscos, de 11 mil e 300 dólares por mês! Estes, sem dúvida, ganharam, lucraram e enriqueceram à custa da inflação enlouquecida e sem controle, enquanto o padrão de vida caía e o empobrecimento aumentava.

O economista Rubens Penha Cysne, diretor do Centro de Estudos da Reforma do Estado da prestigiosa Fundação Getúlio Vargas, com base na inflação brasileira de 1947 a 1993, e nos meios de pagamento do mesmo período calculou que o imposto inflacionário custou ao país 2,25% do PIB. Em outras palavras, durante esses 46 anos, as perdas chegaram a 198 bilhões e 300 milhões de dólares, mais que toda a dívida externa que na década de 80 estrangulou a economia nacional. Esses valores somados às transferências para o setor bancário atingiram valor ainda maior, 4,18% do PIB, ou seja, cerca de 18 bilhões e 800 milhões de dólares por ano, que foi quanto os banqueiros enriqueceram.

Esta digressão, embora longa, é indispensável. A grande vítima do fracasso, não deste ou daquele governo, mas das políticas por eles praticada foi o povo brasileiro. Vivíamos em um Estado perdulário, incompetente, ineficiente e incapaz de assegurar o poder de compra de seu povo, o valor da moeda que é um dos símbolos de todo e qualquer país e a renda dos que viviam do trabalho, enquanto se multiplicava a dos que dispunham de capital. O Brasil, que já era um país de população pobre, vítima de tantas injustiças, se viu ainda mais pobre e desesperançado. Quem ajudava na inflação? Quem a alimentava? Quem permitia a especulação? Quem geria essa política econômica inevitavelmente fadada ao insucesso e ao fracasso? Claro que todos os sucessivos governos, em maior ou menor escala. A crise fiscal que varreu a América Latina e, de forma tão cruel e sistemática o Brasil, foi o resultado de governos que gastavam mais do que arrecadavam, que tomavam empréstimos que não podiam honrar e que, para sustentar a máquina do Estado, emitiam sem lastro e sem parar. A chamada “ciranda financeira” era gerada e estimulada, portanto, pela ineficiência do poder público em detrimento de quase todos e em benefício de apenas alguns. O povo brasileiro não tinha o poder de emitir moeda, de tomar empréstimos externos ou de gerar crédito sem lastro. Isto, só os governos podiam fazer. O governo federal, através da Casa da Moeda, das estatais que serviam para contrair empréstimos externos danosos e os governos estaduais que, através de seus bancos, geravam moeda via créditos tomados ao mercado pagando juros do “overnight”.

Tal como aconteceu com os planos de estabilização no México, na Argentina, no Chile, na Bolívia e em nossos demais vizinhos, o Brasil só conseguiu estabilizar sua moeda, domar a inflação e pôr fim à especulação e à ciranda financeira, com o Plano Real, adotado em julho de 1994 e que acaba este mês de completar seis anos. Todos nós sabemos o que isto nos custou e ainda está nos custando. O setor financeiro teve que ser reformulado, socorrido, ajudado e amparado com programas que, se não tivessem sido aplicados, teriam levado ao desespero milhões de brasileiros depositantes de contas correntes e fundos de investimentos. Quatro dos dez maiores bancos privados brasileiros não resistiram à austeridade financeira. O rombo dos bancos públicos no âmbito dos Estados, socorridos pelo PROES, custou 88 bilhões de reais. Só o

Banespa consumiu 27 bilhões. O Banco do Brasil exigiu aporte de 7 bilhões a que devem ser acrescidos mais 5 bilhões para viabilizar as dívidas com o seu fundo de pensões. Para que se tenha uma idéia, o centenário Banco Bahrings, da Inglaterra, quebrou por aplicações especulativas de apenas 1 bilhão de dólares. Os ônus desses ajustes nem sequer podem ser ainda corretamente avaliados. Mas há um indicativo que o ilustra de forma eloqüente. A estabilidade econômica está lastreada no brutal endividamento do setor público. Em julho de 94, mês de adoção do Plano Real, a dívida mobiliária do poder público era de 56 bilhões e 400 milhões de reais. Em agosto de 97 já tinha triplicado, passando a 164 bilhões e 200 milhões de reais. Isto obrigou à elevação da taxa de juros, para tornar atrativos os títulos públicos que financiam esse crescente endividamento. À medida que aumenta a dívida e os juros pagos pelo governo para colocar os seus títulos no mercado, cresce o déficit público, ou seja, o comprometimento financeiro do país que será inevitavelmente pago pelas próximas gerações, tal como as anteriores e as atuais pagaram e ainda estão pagando o ônus da inflação deslavada e descontrolada. Para ilustrar como se comporta essa bola de neve, basta assinalar que a dívida que já tinha saltado de 56 para 164 bilhões de reais entre 94 e 97, um ano depois, em maio de 98 já era de 268 bilhões. Em maio de 99 chegou a 400 bilhões. Hoje, já ultrapassa os 500 bilhões, mais de metade do Produto Interno Bruto.

Toda essa digressão foi necessária, para mostrar que o déficit público não para de crescer e tem sido historicamente financiado, ou com a inflação, o chamado “confisco inflacionário” que é o mais odioso dos tributos, ou com o endividamento. Por isso, uma lei de responsabilidade fiscal se tornou tão indispensável e necessária. O país e o povo brasileiro seguramente não querem mais inflação nem mais déficits incontroláveis. O que nos falta, portanto, mais do que responsabilidade, é austeridade fiscal, nome com o qual deveria ser conhecida essa lei complementar 101, de 4 de maio último. Entre janeiro de 1990 e junho de 1994, período imediatamente anterior ao real, as transferências inflacionárias para o setor bancário ficaram em torno de 794 milhões de dólares ao mês. Desse total, 38,74% foram apropriados pelo sistema bancário privado, 32,03% pelos bancos estaduais e 35,23% pelos bancos federais. Ganham, portanto, em proporções quase iguais, os banqueiros privados e por seus bancos, o governo federal e os governos estaduais.

Estou chamando a atenção para este fato, pela circunstância de que, nesse rol de responsáveis pela inflação, não podem ser incluídos os municípios, que nunca tiveram bancos nem capacidade de gerar créditos sem lastro. Pelo atual modelo, que sustenta a estabilidade da moeda no endividamento público, também os maiores responsáveis são a União e os Estados. Excetuando-se os municípios das maiores capitais e muito poucos do sudeste do país, que não somam mais de 10 e respondem juntos por 98,5% do endividamento municipal, estão isentas de responsabilidades pelo crescimento da dívida pública, quase todas as prefeituras do país. Isto não quer dizer que deles não se requeira austeridade financeira. Mas para que a lei tenha eficácia política, efetividade econômica e aplicabilidade técnica, é indispensável que seja rigorosamente cumprida e criteriosamente aplicada, sobretudo nos âmbitos federal e estaduais, responsabilidade do Tribunal de Contas da União e dos Estados.

Tanto pela lei Camata que já havia regulamentado sem resultados o art. 37 da Constituição Federal, quanto pela emenda constitucional da reforma administrativa que a convalidou, os municípios não podem despender mais de 60% com pessoal, destinando o máximo de 54% ao Executivo e 6% como limite ao Legislativo. Pela emenda constitucional 14/96, à educação devem destinar 25% de suas receitas, o que indica teoricamente um comprometimento de 85% de suas disponibilidades. Se aprovada a proposta de emenda constitucional de vinculação dos recursos da saúde, a destinação municipal para esse fim em 2004 será de 15%. Com essas vinculações, a autonomia municipal será cada vez mais uma ficção, por mais que os propósitos dessa política sejam louváveis e positivos. Entretanto, ao estabelecer regras muito estritas e instrumentos de controle muito rígidos para o controle dos gastos públicos, a lei complementar, como costuma ocorrer no Brasil, tornou-se a meu ver inflexível, sem levar em conta a realidade municipal brasileira.

O art. 63 da lei de responsabilidade fiscal estabeleceu um tratamento diferenciado para os municípios de menos de 50.000 habitantes. Como sempre ocorre neste caso, o legislador considerou apenas duas categorias de municípios, os de mais e os de menos de 50.000 habitantes. Em outras palavras, deu tratamento igualitário, tanto aos que têm 55.000 habitantes, quanto aos que contam com 1 milhão e meio ou mais. Trata São Paulo Curitiba ou Porto Alegre, da mesma forma que Penedo. Esse tratamento diferenciado, porém, consiste em algumas poucas medidas cujo efeito prático é de duvidosa eficácia. Em primeiro lugar, permite que a verificação da observância dos limites de gastos com pessoal e de endividamento, em vez de ser feita a cada quatro meses, seja feita semestralmente (art. 63, item I). Em segundo lugar, faculta que o relatório de gestão fiscal, os relatórios resumidos de receita e despesa, receitas e despesas previdenciárias, resultado nominal e primário (excluídos os juros) e os “restos a pagar”, sejam também divulgados uma vez a cada semestre e não a cada quatro meses (art. 63, item II). Finalmente, em terceiro lugar, prescreve que outros documentos fiscais, como os anexos de política fiscal do plano plurianual de investimentos, o de metas e o de riscos fiscais, assim como o demonstrativo de compatibilidade da programação de orçamentos com os objetivos e metas fiscais de cada exercício sejam implantados nesses municípios apenas daqui a cinco anos (art. 63, item III).

Para atenuar um pouco essa inflexibilidade de um modelo único, o art. 64 dispõe que “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária” estipulando o respectivo § 1º que “a assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 [planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios, o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal] em meio eletrônico de amplo acesso público”. Por fim, o § 2º prescreve que “a cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas”.

Este último dispositivo parece deixar claro que os pequenos municípios, e em Alagoas eles são maioria, pois a média é de menos de 26.000 habitantes, implica não só em novos ônus que essas prefeituras terão que assumir para dar cumprimento à lei, como também já prevê empréstimos para esse fim, com o inevitável aumento do endividamento público, que é o modelo que sustenta a estabilidade financeira do Brasil e gera o seu desequilíbrio fiscal. Trata-se de uma lei sem dúvida necessária e recomendável, mas cujo modelo terá que passar, inevitavelmente, por várias e sucessivas revisões. Se não for para outros fins, pelo menos para se adequar a normas fiscais e tributárias diferenciadas como já ocorre na iniciativa privada, que prevê instrumentos sabidamente complexos para as grandes empresas e esquemas simplificados para as médias e pequenas, beneficiárias do sistema conhecido como “Simples”.

Não vejo por que a racionalidade que preside as relações fiscais das empresas privadas com o Estado não possa também ser utilizada na esfera do poder público. A igualdade de tratamento é, em última análise, um mandamento não só democrático, mas constitucionalmente imperativo na democracia brasileira. O fim da lei de responsabilidade fiscal não pode ser apenas a busca da austeridade financeira, mas também a transparência para que todos, políticos, administradores e cidadãos possam entendê-la, cumpri-la e apreciá-la, com isso beneficiando o país que precisa se desenvolver de forma justa e equilibrada como é o desejo de todos nós.