



Centenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o 24º Ano da Lei de Responsabilidade Fiscal

Paulo Massaru Uesugi Sugiura

Diretor Técnico do Departamento de Supervisão da Fiscalização I do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
psugiura@tce.sp.gov.br

RESUMO

O artigo desenvolve sobre os 24 (vinte e quatro anos) da Lei de Responsabilidade Fiscal, com destaque aos pilares básicos relativos ao planejamento, ao controle, transparência e responsabilização. Contextualiza as ações exercidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado de São Paulo e no Brasil, com o registro de sua atuação junto ao Governo Federal e no Programa de Modernização do Controle Externo. Faz uma breve atualização dos institutos legais relacionados à LRF até a presente data, dos resultados encontrados e dos desafios a serem superados para o aperfeiçoamento dos comandos legais. Registra a atuação do TCESP e o apoio incondicional, motivo de comemoração em seu Centenário.



No mês de maio de 2024, há duas datas a serem comemoradas, em justa homenagem: a primeira pelos 100 anos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e a segunda pelo 24º ano do Marco Legal Fiscal, a Lei de Responsabilidade – LRF. As histórias do TCESP e da LRF não se confundem, mas guardam estreito relacionamento no que concerne às competências e atribuições constitucionais de controle externo, principalmente pelo protagonismo exercido nacionalmente pela Corte de Contas Paulista na instrumentalização dos comandos existentes naquele instituto legal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 4 de maio de 2000, criou novos mecanismos na condução das finanças públicas. Desde o primeiro ano de sua edição, a LRF fez sentir os efeitos de suas novas regras de controle e transparência.

Com o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios passíveis de afetar o equilíbrio das contas públicas, a Lei Fiscal apoiou-se em quatro pilares básicos: 1. Planejamento, 2. Transparência, 3. Controle e 4. Responsabilização.

O planejamento foi aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, ARO (empréstimo por antecipação da receita orçamentária) e concessão de garantias.

A transparência foi prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal com a finalidade de identificar as receitas e despesas, por meio de Anexos de Política Fiscal, de Metas e Riscos Fiscais, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal

O controle, por sua vez, foi aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

Já a responsabilização é prevista sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO, além de atribuir aos responsáveis as sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

O protagonismo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua missão institucional, foi marcado pelo empenho em materializar o comando da Lei Fiscal, em especial aquele espelhado no seu artigo 59, momento em que editou as Instruções n.º 01/00 em 24/05/2000, sob a presidência do Conselheiro Robson Marinho, estabelecendo aos Poderes e Órgãos sob a sua jurisdição as obrigações para o exercício dos mecanismos de controles, alertas e orientações.

Ainda não existiam os relatórios e demonstrativos que seriam editados pelo Órgão Central Federal, mas, de maneira pioneira, foram criadas, pelo TCESP, as primeiras peças de transparência necessárias para o acompanhamento da gestão fiscal e emissão de alertas, seguido pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, por ação do Instituto Rui Barbosa – IRB –, à época sob a Presidência do Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini.

Aqui cabe o registro da imediata preocupação do Instituto Rui Barbosa em fortalecer o

controle externo e não deixar que as regras e os princípios da Lei Fiscal ficassem somente no papel. A partir daí, capitaneados pelo IRB e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON –, os Tribunais de Contas, em parceria com o Governo Federal e o BNDES, passaram a promover estudos e reuniões com o objetivo de estabelecer modelos de relatórios e procedimentos e uniformizar a ação dos entes de controle. Desse arranjo institucional, não é desapropriado dizer que a semente da Rede de Controle dos Tribunais de Contas foi lançada e materializada no Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo – PROMOEX.

Atualizações legais e constitucionais foram acrescentadas desde então, algumas para o aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle e de transparência, outras “afrouxando” os limites e condições legais para alguns pontos de controles fiscais.

Nos tópicos relacionados à transparência fiscal, a L.C. nº 131/2009 introduziu novas regras de transparência fiscal, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos. Ainda nesse campo, a Lei nº 156/2016 cuidou da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, do qual podemos destacar o SIAFIC, sistema único a ser implantado pelo Poder Executivo com abrangência de todos os Poderes e Órgãos em cada ente federativo.

Em relação aos limites e condições de financiamento e endividamento, faz-se destaque à L.C. nº 159/2017, que estabeleceu prazo de verificação dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, e à L.C. nº 164/2018, que acrescentou mecanismos para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal em certos casos de queda de receita.

Nesse contexto, ainda temos leis editadas na pandemia da Covid-19, a L.C. nº 173/2020, que alterou as regras sobre despesas de pessoal e sobre efeitos de calamidade pública, a L.C. nº 177/2021, que modificou regras de limitação de empenho, e a L.C. nº 195/2022, dispendo que não serão contabilizadas na meta de resultado primário, para efeito do mecanismo de limitação de empenho, as transferências federais aos demais entes para o setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias.

Ainda sobre a pandemia, no plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 109 de 2021 impôs medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias de caráter contínuo ao acrescentar, dentre outros mecanismos de ajuste fiscal previstos no artigo 167-A da CF, o limite de 95% do resultado das receitas e despesas correntes.

Com regras específicas para a União, e para os demais entes federados no que couber, a L.C. nº 200/2023 tratou do cumprimento de metas fiscais e sustentabilidade da dívida, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2024 no que se refere às alterações promovidas na LRF.



Em linhas gerais, portanto, as regras fiscais foram aperfeiçoadas, ressalvadas aquelas de caráter excepcional editadas na pandemia da Covid-19.

No campo do acompanhamento dos pontos de controles da Lei de Responsabilidade Fiscal, com base na análise efetuada no último exercício fiscal encerrado (2023), proveniente dos informes contábeis das 644 prefeituras jurisdicionadas ao TCE-SP, encaminhados à Corte e disponíveis no Painel Visor, é possível verificar que alguns avanços foram alcançados, a exemplo da movimentação dos restos a pagar, com 92% das prefeituras em situação favorável.

Contudo, alguns desafios ainda persistem e não foram superados desde o advento da LRF, a exemplo das metas de resultado primário previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) frente às metas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), com cerca de 87% das prefeituras em situação desfavorável.

Outras situações fiscais também são recorrentes, como os déficits de arrecadação em relação à previsão, bem como em relação à execução orçamentária (receita/despesa), que apresentam resultados deficitários em 46% e 49% das prefeituras, respectivamente.

Em relação às despesas de pessoal, cerca de 23% dos Poderes Executivos apresentaram alertas de limites prudenciais (até 95% do limite legal).

É importante registrar que tais situações não conduzem necessariamente ao juízo de uma gestão irregular, que dependerá da avaliação do conjunto de outros pontos de controles fiscais, limites legais, atendimento à conformidade legal, aos resultados operacionais dos serviços e das políticas públicas conduzidas pelo gestor do município, a serem analisados pela Fiscalização e apreciados pelo Relator no correspondente processo de Contas Anuais.

Porém, mesmo com 24 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o planejamento de metas fiscais, metas de resultado (primário e nominal) e de riscos fiscais ainda não foi devidamente posto em prática, haja vista os resultados apresentados ao final de cada exercício, mesmo com a emissão de alertas concomitantes no acompanhamento da gestão fiscal pelo Tribunal de Contas, que chega a alcançar 85% dos municípios em determinados períodos de referência.

Planejamento tem sido a principal deficiência encontrada nos municípios jurisdicionados ao TCE-SP. Cerca de 86% apresentaram a nota “C” no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (C = baixo nível de efetividade) no exercício de 2022 (último exercício validado).

Não há uma solução “mágica” para evoluir na gestão administrativa diante da escassez de recursos e das imensas necessidades sociais, contudo, instituir procedimentos de governança

e de comunicação internos voltados ao conhecimento do problema, avaliação de riscos e diagnóstico da situação encontrada já seria um bom começo.

Outro ponto de importante avanço poderia consistir em aparelhar as peças de planejamento com previsões próximas à realidade, capazes de diminuir o grau de incerteza da execução orçamentária, comumente resolvidas por meio da abertura dos créditos adicionais suplementares e/ou especiais, reflexo de um planejamento elaborado sem a correspondente fonte de recurso ou de uma programação financeira mal elaborada.

Nesse sentido, o planejamento, um dos principais pilares da responsabilidade fiscal ainda padece de aperfeiçoamento e dos mecanismos já existentes, sem o qual não há resultados favoráveis. Não há como colher resultados diferentes (e melhores) insistindo-se nas mesmas práticas.

O cenário jurídico caminha para um conjunto sistematizado no qual o planejamento – e não poderia ser diferente – é privilegiado, como se vê na nova Lei de Licitações e Contratos, que o definiu como princípio e introduziu nas regras de governança, com correspondência na Lei Orçamentária Anual, a qual tem como premissa antecedente e obrigatória a elaboração do Plano de Contratações Anual.

Outros avanços significativos nas dimensões de controle e transparência ocorreram, muito em decorrência da superação dos desafios apresentados e, neste ponto, da pronta atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio de sua Alta Direção, que não mediu esforços para implementar procedimentos, processos e destinar investimentos em sua estrutura e em seu corpo técnico nos mais variados temas de suas competências e atribuições.

Neste Centenário, a Corte de Contas Paulista registra a sua contribuição na gestão fiscal responsável, e mais do que uma passagem histórica, um legado para as Finanças Públicas do País, motivo de dupla comemoração.

