TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SP

DEZ ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

BALANÇO DA GESTÃO FISCAL DO GOVERNO ESTADUAL E DOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



MAIO/2010

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



DEZ ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

BALANÇO DA GESTÃO FISCAL DO GOVERNO ESTADUAL E DOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



MAIO/2010





CONSELHEIROS

FULVIO JULIÃO BIAZZI PRESIDENTE

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA VICE-PRESIDENTE

RENATO MARTINS COSTA CORREGEDOR

ANTONIO ROQUE CITADINI
EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
EDGARD CAMARGO RODRIGUES
ROBSON MARINHO

SUPERVISÃO

SÉRGIO CIQUERA ROSSI SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

COORDENAÇÃO

PEDRO ISSAMU TSURUDA

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO

DA FISCALIZAÇÃO - I

ALEXANDRE TEIXEIRA CARSOLA

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - II

ELABORAÇÃO

PAULO MASSARU UESUGI SUGIURA

COLABORAÇÃO

FLAVIO CORREA DE TOLEDO JUNIOR SÉRGIO DE CASTRO JR. JOSÉ ROBERTO F. LEÃO

SUMÁRIO

1.	Breve histórico	.9
2.	Papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	10
3.	Ações pedagógicas - Prevenção	11
4.	Ações punitivas	12
5.	Limites e Condições Fiscais acompanhados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	13
5.1.	Estado - Indicadores de gestão fiscal	14
5.1.1.	Execução Orçamentária Estadual	14
5.1.2.	Dívida Flutuante Estadual	15
5.1.3.	Divida Consolidada Líquida Estadual	16
5.1.4.	Despesas com Pessoal – Executivo Estadual	18
5.1.5.	Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – art. 212/CF/88 – Governo Estadual	19
5.1.6.	Aplicação na Saúde - Governo Estadual	20
5.1.7.	Avaliação da Gestão Fiscal - Contas do Governador - 2008	21
5.2.	Municípios - Indicadores de gestão fiscal	24
5.2.1.	Execução Orçamentária	24
5.2.2.	Execução Orçamentária dos Regimes Próprios de Previdência	26
5.2.3.	Restos a Pagar	28
5.2.4.	Dívida Consolidada Líquida	30
5.2.5.	Despesas com Pessoal	32
6.	Tendências de Descumprimento dos Indicadores de Gestão/2009	34
7.	Conclusão	35

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no ano seguinte ao 85º aniversário da sua primeira sessão plenária, tem mais um motivo para comemorar: uma década de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 4 de maio de 2000.

É sabido que, mesmo antes da entrada em vigor desse importante regramento, esta Corte, sem medir esforços, mobilizou sua estrutura funcional para fazer chegar a todos os recantos do Estado e também da nação as orientações decorrentes do então novel diploma legal, no intuito de convencer os agentes públicos de que aquela era uma lei que "vinha para ficar" e que deveria ser fielmente cumprida, independente das supostas arguições de inconstitucionalidade e demais críticas levantadas à época.

Realizou, assim, sua missão pedagógica, produzindo, inclusive, manuais básicos para orientar aqueles que atuam na gestão dos recursos públicos, tarefa essa desempenhada num momento em que poucos se aventuravam a enfrentar questões por vezes intrincadas, decorrentes de regras que deveriam ser implementadas por força do novo estatuto.

O equilíbrio das contas públicas é objetivo que traduz planejamento, seriedade e controle do Tesouro, importando, destarte, em um novo norte fiscal, responsável e transparente no trato dos negócios e interesses da União, Estados e Municípios.

Uma década se passou e um marco se estabeleceu na história da conduta dos gestores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, "LRF", como é mais conhecida por aqueles que de alguma forma se relacionam com as lides econômico-financeiras, retrata o processo de condução no planejamento e execução das finanças, não só da União, mas, especificamente no nosso caso, do Governo Estadual e dos 644 (seiscentos e quarenta e quatro) municípios jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme resultados demonstrados de forma consolidada neste trabalho que ora se apresenta.

Nesse período, as finanças do país foram marcadas por uma profun-

da mudança cultural no trato da coisa pública, fundada, sobretudo, na busca da austeridade e do equilíbrio fiscal. Esse, entretanto, foi só o primeiro passo, já que a próxima década revelará um desafio ainda mais instigante para os administradores: a utilização de recursos com efetividade, atrelando qualidade fiscal à gestão pública, como instrumento de consecução de resultados positivos.

Diante disso, e à vista dos números obtidos, a uma conclusão pode-se chegar: a Lei Fiscal realmente "veio para ficar", e ficou; ficou e mostrouse eficaz naquilo que foi, e ainda é, o objetivo maior a ser perseguido – a gestão de forma planejada, responsável e transparente, de modo a promover não só o aumento de arrecadação, mas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, tal como o indesejado descompasso financeiro e o crescimento da dívida de curto prazo.

Posso dizer, sem qualquer sombra de dúvida, que dou continuidade a um processo conduzido de forma profícua por todos os meus pares que me antecederam, aos quais me sinto na obrigação de render justas homenagens pelos fins alcançados após dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os números e resultados obtidos estão todos aí, como prestação de contas aos cidadãos da atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

FULVIO JULIÃO BIAZZI

Presidente Maio de 2010

1. BREVE HISTÓRICO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde a data de 4 de maio de 2000, criou novos mecanismos na condução das finanças públicas. Do processo de reforma administrativa do Governo Federal foi a que envolvia mudanças estruturais na Administração Pública. Passados dez anos de sua edição visualizaremos quais foram os resultados práticos obtidos até agora.

Mais de dois ciclos completos de mandato do Chefe do Poder Executivo se passaram sob a sua vigência. Agora, avaliaremos os efeitos gerados pela citada norma, com o registro, desde já, que desde o primeiro ano de edição já fez sentir de imediato seus efeitos restritivos.

Com o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente, com o fito de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, a Lei Fiscal apoiou-se em quatro pilares básicos:

- 1. Planejamento
- 2. Transparência
- 3. Controle
- 4. Responsabilização

O **planejamento** 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** prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de 5 novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal com a finalidade de identificar as receitas e despesas e que são:

- 1. Anexo de Política Fiscal
- 2. Anexo de Metas Fiscais
- 3. Anexo de Riscos Fiscais
- 4. Relatório Resumido da Execução Orçamentária
- 5. Relatório de Gestão Fiscal

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

A **responsabilização** sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

2. PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consciente da sua missão institucional e preocupado em materializar o comando da Lei Fiscal, em especial aquele espelhado no seu artigo 59, o Tribunal de Contas editou as Instruções n.º 01/00 em 24/05/00, na presidência do Conselheiro Robson Marinho, estabelecendo aos Poderes e Órgãos sob a sua jurisdição as obrigações para atender a transparência exigida legalmente e por meio da Ordem de Serviço SDG n.º 05/00 foram estabelecidas as ações necessárias ao fiel cumprimento daquelas Instruções em virtude dos ditames da recém editada "Lei de Responsabilidade Fiscal".

Mesmo com a ausência de relatórios e demonstrativos editados pelo Órgão Central Federal, de maneira pioneira e inédita foram criadas 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, à época sob a Presidência do Eminente 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 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, no sentido de uniformizar a ação dos entes de controle.

Deste arranjo institucional, não é desapropriado dizer que a semente da Rede de Controle dos Tribunais de Contas foi lançada e encontra-se atualmente frutificada no Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo – PROMOEX.

Veremos ainda, em relação aos principais limites e condições da Lei Fiscal, quais os indicadores fiscais e sua relação com o acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

3. AÇÕES PEDAGÓGICAS - PREVENÇÃO

Antes mesmo da vigência da Lei Fiscal o Tribunal de Contas iniciou uma série de ações pedagógicas, seminários e palestras foram realizados em várias regiões do Estado. Cartilhas e manuais acerca dos principais assuntos relacionados à área de atuação foram elaborados, distribuídos e disponibilizados na página da Internet aos órgãos sujeitos à fiscalização e ao público em geral.

Desde então, até o final de 2009, foram realizados 384 (trezentos e oitenta e quatro) ciclos de debates com agentes políticos e dirigentes municipais, cujo conteúdo técnico sempre abordou temas relacionados à LRF, dentre outros.

O público alvo destes eventos foi composto de: contadores, advogados, economistas, administradores, prefeitos, vereadores, servidores públicos municipais e estaduais, membros do Ministério Público Estadual, membros da Ordem dos Advogados do Brasil, membros da Procuradoria Geral do Estado, membros da Magistratura Estadual, membros dos Conselhos do Ensino e da Saúde, entidades representativas dos Municípios e da Sociedade.

Registre-se ainda a participação em painéis técnicos decorrentes de convites das entidades representativas das entidades municipais e de classes (Associações de Municípios, Associação de Contadores...).

Outro ponto de extrema importância no marco da educação fiscal foi a parceria com o Governo do Estado de São Paulo, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, a Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e a Fundação Vanzolini, para desenvolver o Programa de Gestão Governamental – PGG, composto de 95 (noventa e cinco) horas-aula, aplicadas de forma semipresencial, nas unidades da Rede do Saber, da Secretaria Estadual de Educação. Registre-se ainda que este programa é parte do componente relativo à inserção dos municípios no ciclo de gestão governamental do Projeto de Modernização do Sistema de Controle Externo – PROMOEX.

O primeiro curso – Planejamento e Orçamento no Município – foi aplicado de forma simultânea em 80 salas de aulas distribuídas nas regiões do Estado, com as seguintes taxas de participação:

CURSO 1 - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - 2009	60 HORAS-AULA
Início/Término	14/09 a 14/12
VAGAS OFERECIDAS	3.200
MATRÍCULAS REALIZADAS	2.211 (70%)
REPRESENTAÇÃO DE PREFEITURAS	521 (81%)
REPRESENTAÇÃO DE CÂMARAS	393 (61%)
REPRESENTAÇÃO DAS DEMAIS ENTIDADES	273 (51%)

CURSO 2 – CONTABILIDADE PÚBLICA E A ESTRUTURA AUDESP – 2010	35 HORAS-AULA
Início/Término	01/03 a 12/04
VAGAS OFERECIDAS	2.000
MATRÍCULAS REALIZADAS	1.528 (76%)
REPRESENTAÇÃO DE PREFEITURAS	354 (55%)
REPRESENTAÇÃO DE CÂMARAS	244 (38%)

Com a execução desta atividade, esta Corte de Contas contribui com mais um dos pilares da Lei Fiscal, pressuposto da gestão pública responsável – AÇÃO PLANEJADA.

4. AÇÕES PUNITIVAS

Não obstante o trabalho pedagógico desenvolvido, alguns Poderes deixaram de cumprir suas obrigações fiscais. Nestas situações não restou outra alternativa a não ser a punição dos respectivos responsáveis (Prefeitos/Presidentes de Câmaras/Demais Responsáveis), por meio de aplicação de multas pessoais aos transgressores, além de comunicados às Secretarias de Governo, ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central, que culminaram na sanção institucional de suspensão de transferências voluntárias àqueles em débito com as obrigações fiscais.

No início, no primeiro ano de vigência (2000), encaminhou mais de 223 (duzentas e vinte e três) Contas de Prefeitura Municipal ao Ministério Público pela existência de indícios de infração à Lei de Crimes Fiscais.

Desde a implantação da Lei Fiscal até o exercício de 2010, de forma singular, foram aplicadas multas no importe de 157.400 UFESP's, correspondentes a R\$ 2.584.508,00 em valores atuais (abril/10).

5. LIMITES E CONDIÇÕES FISCAIS ACOMPANHADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Naquele mesmo ano (2000) os Poderes e Órgãos Estaduais e Municipais passaram a receber alerta nos termos do artigo 59 da citada Lei.

Além da entrega periódica dos relatórios e demonstrativos desde aquela data acompanhou-se regularmente, por meio de processo próprio, limites e condições relativas a:

- 1. Execução orçamentária
- 2. Execução orçamentária do regime próprio de previdência
- 3. Restos a Pagar
- 4. Restos a Pagar no último ano de mandato
- 5. Dívida Consolidada Líquida
- 6. Despesas com Pessoal
- 7. Despesas com Pessoal no último ano de mandato
- 8. Operações de Crédito
- 9. Operação de Crédito por ARO
- 10. Alienação de Ativos
- 11. Aplicação no Ensino
- 12. Aplicação na Saúde
- 13. Ordem Cronológica de Pagamentos

É importante ressaltar que os indicadores a seguir demonstrados são decorrentes de informações declaradas pela Origem, que na maioria dos casos encontram-se ainda em processo de apreciação ou pendentes de fiscalização, momento em que serão atestadas suas consistências ou não.

Registre-se ainda que referidos acompanhamentos são efetuados com

a finalidade de subsidiar o processo de exame de contas anuais para fins de emissão de parecer prévio no caso das Prefeituras Municipais e de julgamento no caso das Câmaras Municipais.

Os dados demonstrados nos subitens seguintes referem-se a valores consolidados do Governo Estadual e dos municípios jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (644).

5.1. ESTADO – INDICADORES DE GESTÃO FISCAL

5.1.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL

Dados Consolidados

Ano	Receita	Despesa	%
2000	43.326.719	43.285.632	0,09%
2001	47.204.488	47.156.098	0,10%
2002	53.038.998	52.420.669	1,17%
2003	57.966.317	57.966.317	0,00%
2004	65.575.062	65.526.980	0,07%
2005	75.574.119	75.411.009	0,22%
2006	84.244.168	84.122.972	0,14%
2007	99.890.871	99.749.341	0,14%
2008	132.214.856	128.684.007	2,67%
2009(*)	143.749.107	139.430.532	3,00%

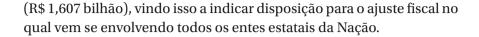
Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico das Contas do Governador/TCE

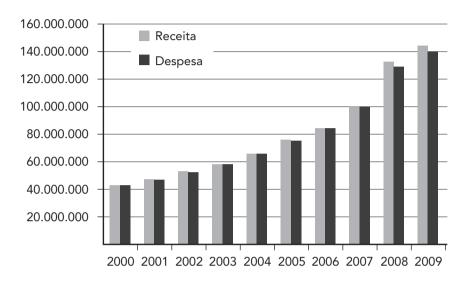
Pode-se aqui ver crescente cobertura financeira para a despesa estadual, visto que, em 10 anos, o superávit de execução orçamentária saltou 33 vezes, indo de 0,09% para os mais atuais 3,00% da receita arrecadada no exercício.

Demais disso, foi também crescentemente positivo o resultado primário, aquele utilizado para verificar a capacidade de o ente estatal pagar juros e o principal da dívida.

À guisa de ilustração, no Estado de São Paulo, o superávit primário de 2008 (R\$ 5,534 bilhões) foi 244,37% maior que o havido no ano de 2.000

^(*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/





5.1.2. DÍVIDA FLUTUANTE ESTADUAL

Receita Corrente Líquida X Dívida Flutuante – Em milhares de R\$

Ano	RCL	Div. Flutuante	Variação %
2000	32.298.817	4.132.574	12,79%
2001	35.683.659	3.725.451	10,44%
2002	39.675.808	3.774.714	9,51%
2003	43.699.168	4.766.544	10,91%
2004	49.418.526	5.848.017	11,83%
2005	56.775.075	7.512.078	13,23%
2006	62.468.354	7.003.820	11,21%
2007	70.384.025	9.888.075	14,05%
2008	81.883.772	13.957.786	17,05%
2009(*)	86.630.248	15.756.248	18,19%

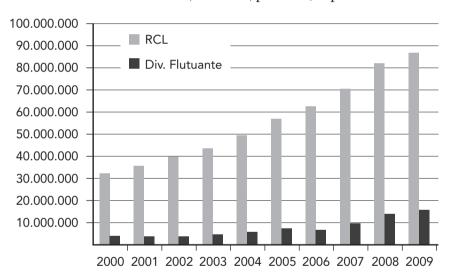
Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico dasContas do Governador/TCE (*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/.

A dívida flutuante é sempre de curto prazo; compõe-se de despesas não pagas no exercício do compromisso (Restos a Pagar), de depósitos e outras consignações extra-orçamentárias (art. 92 da Lei nº 4.320, de 1964).

De outra parte, não sofre ela limite fiscal, como acontece, por exemplo, com a dívida consolidada, a de longo curso.

Designa-se resultado financeiro a diferença entre a dívida flutuante e os haveres disponíveis (caixa, bancos e valores de pronta conversibilidade monetária).

Em 2008, o Governo do Estado de São Paulo deixou de apresentar déficit financeiro, ou seja, os débitos de curto prazo passaram a contar todos com cobertura de caixa, havendo, portanto, superávit financeiro.



5.1.3. DIVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA ESTADUAL

Receita Corrente Líquida X Dívida Consolidada Líquida – em milhares de R\$

Ano	RCL	DCL	% RCL
2000	32.298.817	68.862.446	113,20%
2001	35.683.659	70.308.906	97,03%
2002	39.675.808	88.863.363	123,97%
2003	43.699.168	97.876.865	123,98%
2004	49.418.526	110.036.158	122,66%

2005	56.775.075	111.916.498	97,12%
2006	62.468.354	118.689.873	90,00%
2007	70.384.025	119.652.843	70,00%
2008	81.883.772	133.470.548	63,00%
2009(*)	86.630.248	130.298.983	50,41%

Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico das Contas do Governador/TCE (*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/

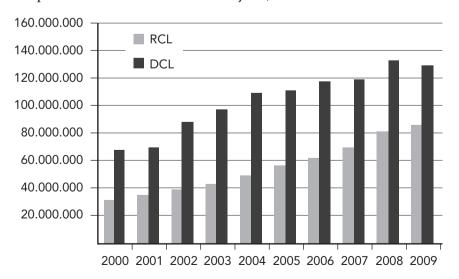
Diferente da dívida flutuante, a de natureza consolidada tem longo prazo para ser quitada. Tal qual aconteceu, em 1998, com todos os Estados e 180 grandes Municípios do Brasil, a dívida consolidada de São Paulo foi quase toda refinanciada pelo Governo da União, que, em troca, requer pagamento de 13% da receita estadual.

O Senado da República, em 2001, impôs limite para a dívida consolidada líquida dos Estados; de 200% da receita corrente líquida.

Dos números do quadro, é possível ver que a dívida consolidada líquida do Estado de São Paulo enquadrou-se, no ano de 2005, àquele limite de 200% da receita corrente líquida.

Dívida consolidada líquida nada mais do que a dívida consolidada bruta menos os haveres disponíveis, seja em caixa, seja em bancos.

Assim, nesses 10 anos de LRF, a relação dívida/receita caiu 29,45%, sendo que o Estado de São Paulo está hoje 24,80% abaixo do teto de 200%.



5.1.4. DESPESAS COM PESSOAL – EXECUTIVO ESTADUAL

Receita Corrente Líquida X Desp. Com Pessoal – Milhares de R\$

Ano	RCL	D.P.	Variação %
2000	32.298.817	15.913.966	49,27%
2001	35.683.659	17.183.741	48,16%
2002	39.675.808	19.046.569	48,01%
2003	43.699.168	20.425.262	46,74%
2004	49.418.526	22.041.545	44,60%
2005	56.775.075	24.034.369	42,33%
2006	62.468.354	26.826.041	42,94%
2007	70.384.025	29.088.694	41,33%
2008	81.883.772	33.543.377	40,96%
2009(*)	86.630.248	35.769.213	41,29%

Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico das Contas do Governador/TCE

A Lei de Responsabilidade Fiscal repartiu, por Poder, o limite total da despesa laboral.

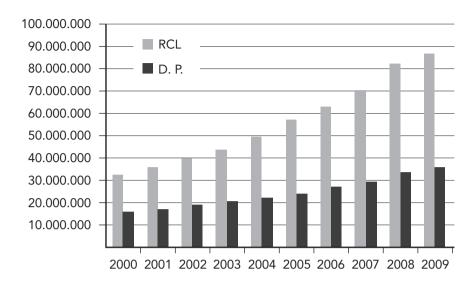
Nessa divisão, o teto do Poder Executivo corresponde a 49% da receita corrente líquida.

O quadro mostra que, logo em 2001, já no segundo ano da LRF, o Executivo Estadual adaptou-se ao limite máximo da despesa com recursos humanos.

De mais a mais, nesses 10 anos de LRF, o gasto em questão caiu 16,19%.

Há de ainda de se ver que, em 2009, a taxa de 41,29% estava abaixo inclusive do chamado limite prudencial, aquele que, por cautela e afora certas exceções, impede qualquer aumento da despesa de pessoal.

^(*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/



5.1.5. APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ART. 212/CF/88 – GOVERNO ESTADUAL

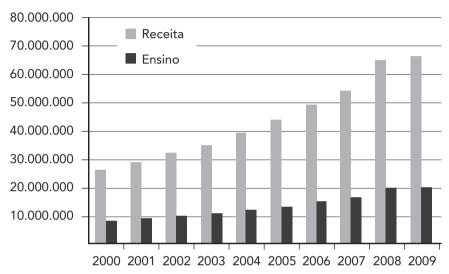
Receita Impostos X Ensino – Valores em milhares de R\$

Ano	Receita	Ensino	Variação %
2000	26.794.669	8.184.803	30,55%
2001	29.538.137	8.911.880	30,17%
2002	32.792.446	9.919.715	30,25%
2003	35.615.259	10.741.562	30,16%
2004	39.962.384	12.020.685	30,08%
2005	44.717.871	13.442.192	30,06%
2006	50.164.300	15.129.553	30,16%
2007	55.238.240	16.632.234	30,11%
2008	66.300.923	19.976.468	30,13%
2009(*)	67.775.564	20.427.392	30,14%

Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico das Contas do Governador/TCE (*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/

Mais do que os 25% que determina a Constituição Federal para Estados e Municípios, a Carta do Estado de São Paulo quer aplicação de, ao menos, 30% da receita resultante de impostos.

Os sobreditos números revelam que, ao longo do decênio da LRF, atendeu o Estado de São Paulo à aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento dos níveis de ensino atribuídos ao governo estadual: 30% da receita resultante de impostos.



5.1.6. APLICAÇÃO NA SAÚDE - GOVERNO ESTADUAL

Receita Impostos X Saúde – Valores em milhares de R\$

Ano	Receita	Saúde	Variação %
2000	25.906.785	3.210.870	12,39%
2001	29.538.137	2.829.060	9,58%
2002	31.871.261	3.207.422	10,06%
2003	34.619.108	3.585.460	10,36%
2004	39.170.065	4.842.946	12,36%
2005	43.781.920	5.330.201	12,17%
2006	49.702.702	5.974.806	12,02%
2007	54.776.008	6.709.619	12,25%
2008	65.853.554	8.075.668	12,26%
2009(*)	67.320.115	8.338.811	12,39%

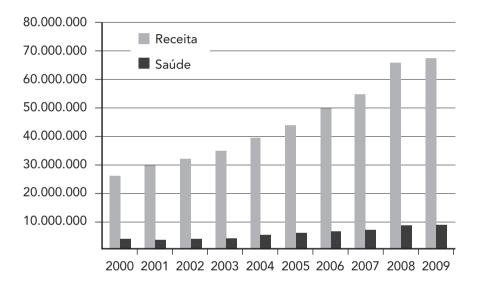
Fonte: Relatório do Grupo de Acompanhamento Técnico das Contas do Governador/TCE

^(*) Dados informados pela Secretaria da Fazenda: http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/

A Emenda Constitucional nº 29, de 2009 estabeleceu um percentual mínimo para Estados e Municípios aplicarem em ações e serviços de Saúde.

Contudo, até 2004, houve regra de transição, mediante a qual os entes estatais poderiam aplicar menos do que o mínimo hoje prevalecente, qual seja: 15% para os Municípios e 12% para os Estados, incidentes sobre a receita de impostos.

Os números antes vistos bem demonstram que, nos 10 anos de LRF, aplicou o Estado de São Paulo o mínimo da Saúde.



5.1.7. AVALIAÇÃO DA GESTÃO FISCAL – CONTAS DO GOVERNADOR – 2008

Os indicadores fiscais denotam uma condução equilibrada na gestão fiscal do Governo Estadual, com destaque na apreciação do Tribunal Pleno por ocasião da emissão do parecer prévio, conforme trecho transcrito da última Conta apreciada (2008). Voto do Relator Conselheiro Robson Marinho:

Trecho transcrito do voto do Relator: TC-1675/026/08

"

III – GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

O artigo 59 da Lei Complementar federal n. 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atribuiu ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, competência para fiscalizar o cumprimento das normas nela contidas. A LRF estabelece regras de conduta em finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em seu artigo 1º, § 1º, a própria LRF incumbe-se de definir o que seja responsabilidade na gestão fiscal. Diz estar implícito na expressão "a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Com o fim de permitir à Assembléia Legislativa cumprir aquela obrigação legal, faz-se necessário expor aqui, com a brevidade apropriada às circunstâncias, os aspectos de maior relevo colhidos pela DCG mediante análise dos elementos detalhados no anexo denominado Acessório 3 (TC-2675/326/08), onde se encontram os relatórios a que se referem as Seções III e IV do Capítulo IX da LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, respectivamente).

As Receitas arrecadadas superaram a previsão orçamentária em 13,01%. Como o valor das Despesas empenhadas manteve-se abaixo do das Receitas, alcançou o Estado, em 2008, o equilíbrio orçamentário esperado. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias acusou um superávit de 51 milhões de reais, corrigido depois pela DCG, que o calculou em 70,4 milhões de reais. O Resultado Primário foi positivo (superávit de 5,5 bilhões de reais), tendo superado a meta estabelecida na LDO (superávit de 4,2 bilhões de reais). Já o Resultado Nominal evidenciou déficit, pois houve um crescimento de 13,8 bilhões de reais na Dívida Consolidada Líquida de exercício para outro, restando frustrada a meta pretendida, não, contudo, por culpa da Administra-

ção, afinal o incremento do débito está associado à correção monetária (IGP-DI) e com os juros (6% a.a.) incidentes a cada mês sobre a parcela mais expressiva do saldo da Dívida Consolidada, por força de disposição contratual. A inscrição em Restos a Pagar respeitou o artigo 42 da LRF, pois o Estado contava, ao fim do exercício, com disponibilidade de caixa suficiente para pagar as obrigações contraídas. As Receitas provenientes da alienação de ativos (421 milhões de reais) reverteram-se, em sua totalidade, em proveito do mesmo grupo de ativos, não incorrendo o Governo estadual na proibição do artigo 44 da LRF. A despesa total com pessoal manteve-se abaixo do limite fixado pelo artigo 19, II, da LRF, haja vista ter-se gasto a esse título 47,32% da Receita Corrente Líquida (RCL). Respeitaram-se ademais os limites parciais impostos à despesa com pessoal, pois nenhum dos Poderes nem o Ministério Público despenderam além do que lhe era legalmente possível. Com efeito, o Poder Executivo gastou com pagamento de pessoal 40,82% da RCL (quando autorizado a gastar até 49% da RCL); o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, consumiu nesse fim 0,98% da mesma base legal (permitem-se 3%); o Poder Judiciário despendeu 4,37% da RCL nesse fim (poderia ter gastado, segundo a Lei, até 6%); e o Ministério Público, 1,15% (abaixo, portanto, dos 2% previstos em Lei).

Se alguma diferença existe entre os resultados apontados acima e os divulgados pelo Governo no Relatório de Gestão Fiscal, tal decorre de emendas rigorosamente bem empregadas pela DCG. Para fixar a real dimensão da Receita Corrente Líquida (RCL), denominador de maior relevância da gestão fiscal responsável, teve a DCG de deduzir do valor apontado pelo Governo 298 milhões de reais, por provir essa receita de origem incompatível com o princípio que inspira a composição da RCL. Já no Parecer sobre as contas de 2007, decidira o e. Tribunal Pleno rejeitar a apropriação para esse fim de toda e qualquer receita proveniente de cancelamentos de inscrição de Restos a Pagar. Pois bem, aquela importância, segundo consta do Resumo Geral da Receita, deriva de fonte associada a ocorrências da espécie, como deixa saber a própria denominação da conta contábil 1922.07.01: Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores. Daí por que a necessidade de expurgá-la do cálculo da RCL.

O denominador fiscal não sofreu só esse expurgo. Abateu-se dele também o reembolso de 203 milhões de reais promovido por Municípios que se valem do serviço de professores e de outros funcionários remunerados pelos cofres estaduais para manter atividades educacionais a eles transferidas mediante convênio, no âmbito do Programa de Municipalização do Ensino. A exclusão fez-se necessária para evitar distorções no resultado acerca da despesa com pessoal, em virtude de o pagamento de tais servidores ter sido desconsiderado para efeito do cálculo desta, justo porque foi restituído ao agente pagador e não caracteriza, por isso, efetivo desembolso.

Elementos do Relatório de Gestão Fiscal tornam ainda patentes a submissão do Governo aos preceitos das Resoluções n. 40 e 43, ambas editadas pelo Senado Federal em 2001. O valor da dívida pública estadual mantém proporção de 1,63:1 em relação à RCL, estando o limite fixado em 2,00:1. O saldo global das garantias concedidas pelo Estado encontra-se, como reconhece a DCG, "devidamente ajustado ao limite de 32% da RCL." E é fato que o Governo estadual não realizou operações de crédito no ano em valor global superior a 16% da RCL.

"Importa por fim destacar que o Estado não desobedeceu ao artigo 167, III, da Constituição federal, haja vista o valor das Despesas de Capital terem superado o das operações de crédito contratadas no exercício."

5.2. MUNICÍPIOS - INDICADORES DE GESTÃO FISCAL

5.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

MUNICÍPIOS

Ano	Receitas	Despesas	%
2000	16.888.699	18.288.260	-8,29%
2001	19.845.911	20.144.519	-1,50%
2002	21.837.611	21.031.891	3,69%
2003	24.925.123	24.682.925	0,97%
2004	27.555.457	27.215.063	1,24%
2005	32.450.422	31.501.368	2,92%
2006	35.414.190	34.661.291	2,13%
2007	41.878.682	40.732.800	2,74%
2008	53.877.850	51.097.733	5,16%
2009	52.346.957	49.310.115	5,80%

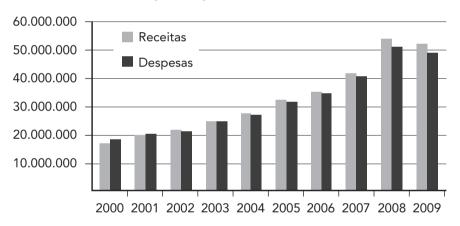
Fonte: SIAGEF, AUDESP, SUPLEMENTO DOE

Eis os números consolidados de 644 municípios paulistas, ou seja, exceto o da Capital, comparecem aqui todos os outros do Estado de São Paulo.

O quadro bem revela o ajuste fiscal praticado nas comunas do Estado; por isso, o déficit orçamentário acumulado de 8,29% (2000) foi revertido, em 10 anos, para um superávit de 5,80% (2009).

Nesse contexto, fundamental a intervenção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, após vários e muitos alertas aos Prefeitos, vem recusando contas que indiquem déficits orçamentários, mesmo os de baixa monta; isso, ante a existência de dívida líquida de curto prazo, o que mais pesa sobre as finanças locais.

Receita Arrecadada X Despesa Empenhada Resultado da Execução Orçamentária em milhares de R\$



Os indicadores de desempenho demonstram que desde o exercício de 2002 o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas tem se mantido com moderados superávits, tanto nos municípios como no Governo Estadual.

Tais números indicam a obediência aos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, de gestão equilibrada e eficiente no que concerne à previsão e efetiva arrecadação de tributos e de contingenciamento de despesas.

A ação deste Tribunal de Contas neste item, além da determinação constitucional de apreciação das Contas Anuais (Balanço Geral), foi de acompanhar bimestralmente durante o exercício e emitir alertas

em virtude da queda de arrecadação ou de tendência deficitária na execução orçamentária.

A quantidade de alertas emitidos em relação a este item, no exercício de 2009 às prefeituras paulistas, foi a seguinte

Item alertado	Quantidade
Queda na arrecadação (*)	2.007
Resultado da execução(**)	680

Fonte: Sistema AUDESP – Auditoria Eletrônica de Contas Públicas do TCE-SP. Dados em fase de confirmação pela auditoria.

- (*) Parâmetro utilizado: Queda na arrecadação da receita superior a 1,5% em relação à previsão, alertas emitidos do 1º ao 5º bimestre/2009.
- (**) Parâmetro utilizado: Déficit da execução orçamentária receita arrecadada/ despesa liquidada superior a 1,5%, alertas emitidos do 1º ao 5º bimestre/2009.

Com base no último período examinado e alertado (5º bimestre/09), pela análise dos balancetes enviados ao sistema AUDESP, cerca de 455 (quatrocentos e cinqüenta e cinco) Prefeituras, 73% do total de 644, foram alertadas por queda da arrecadação em relação à previsão, o que pode evidenciar uma frustração da expectativa de arrecadação em função da desaceleração econômica, sentida na perda na participação do FPM e da Quota Parte do ICMS.

Já no item relativo à execução orçamentária, no mesmo período de referência, 209 (duzentos e nove) prefeituras, 33% do total, foram alertadas, o que significa que embora a arrecadação tenha caído, as despesas foram contingenciadas, não se agravando na mesma proporção.

Ao final do exercício (2009), 302 (47%) Prefeituras mantiveram o déficit de arrecadação, enquanto que 118 (18%) mantiveram em situação deficitária no item de execução orçamentária (receita arrecadada/despesa liquidada).

5.2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Este item abrange a análise de 212 Regimes Próprios de Previdência (Fundos/Autarquias) nos seguintes pontos de controle:

- 1. Comparação da receita previdenciária realizada X receita previdenciária prevista.
- 2. Evolução dos saldos das disponibilidades financeiras.

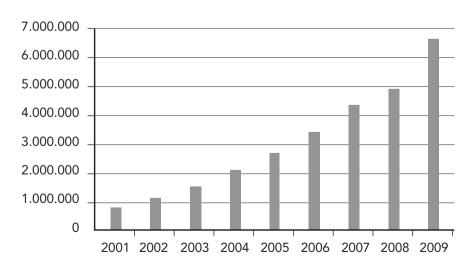
Dos itens analisados destacamos a substancial evolução dos saldos financeiros dos regimes próprios de previdência, conforme quadro e gráfico a seguir:

Quadro da evolução dos Saldos financeiros – em milhares de R\$

Ano	Saldo RPPS	Evolução
2001	777.317	-
2002	1.149.716	47,91%
2003	1.514.264	31,71%
2004	2.080.346	37,38%
2005	2.719.223	30,71%
2006	3.428.707	26,09%
2007	4.348.974	26,84%
2008	4.890.320	12,45%
2009	6.623.338	35,44%

Fonte: Sistema SIAGEF e AUDESP – Auditoria Eletrônica de Contas Públicas do TCE-SP. Dados informados pelas Entidades de Previdência.

Saldos financeiros dos regimes próprios de previdência – em milhares de R\$



Após os rigores da legislação da previdência própria, as cautelas específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal e as várias rejeições de contas previdenciárias por parte desta Corte de Contas, os Municípios paulistas passaram a melhor administrar seus regimes próprios de aposentadoria e pensão.

Prova disso, o quadro mostra que os saldos financeiros do RPPS saltaram, em 9 anos, nada menos 700,62%, enquanto a inflação do período cravou apenas 130%.

A quantidade de alertas emitidos em relação a este item, no exercício de 2009 aos regimes próprios de previdência, foi a seguinte:

Item alertado	Quantidade
Déficit de arrecadação	407
Disponibilidades financeiras - Queda	54

O objetivo de acompanhamento deste item é verificar se os regimes próprios de previdência estão se capitalizando, isto é, de forma a sustentar os benefícios previdenciários dos servidores por ocasião da fruição do benefício.

5.2.3. RESTOS A PAGAR

O objetivo deste ponto de controle é acompanhar a redução do endividamento de curto prazo, definido como obrigações vencidas e liquidadas com prazo de exigibilidade inferior a 12(doze) meses e não pagas no exercício corrente.

Neste item de controle o titular do Poder é alertado sobre a necessidade de redução da sua dívida de curto prazo na proporção de 1/6 avos ao bimestre, de tal sorte que ao final de um exercício ocorra o desaparecimento do endividamento. Obviamente, muitos municípios acumularam heranças financeiras (dívidas) de mandatos anteriores, cuja redução não será possível no decorrer de um ou mais exercícios, sob pena de inviabilizar as ações governamentais de áreas prioritárias no exercício vigente.

A evolução histórica do estoque de restos a pagar mostra-se da seguinte forma, conforme quadro detalhado (Fonte: SIAP – Sistema de Administração Pública do TCESP, SIAGEF – Sistema de Acompanhamento da Gestão Fiscal – TCESP e AUDESP – Auditoria Eletrônica de Contas Públicas):

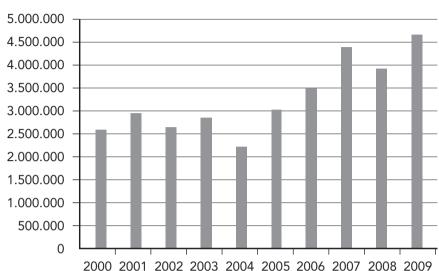
Endividamento de curto prazo – Dívida F	=lutuante	Em
milhares de R\$		

Ano	Restos a Pagar	%
2000	2.600.333	-
2001	2.963.860	13,98%
2002	2.657.782	- 10,33%
2003	2.857.115	7,50%
2004	2.218.857	- 22,34%
2005	3.032.793	36,68%
2006	3.505.423	15,58%
2007	4.402.054	25,58%
2008	3.947.316	- 10,33%
2009	4.692.375	18,88%

Tendo em mira que os Municípios, via de regra, não se financiam mediante empréstimos e emissão de títulos públicos, sua dívida provém, no mais das vezes, de despesas não pagas no exercício em que foram assumidas; são os famosos Restos a Pagar, item absolutamente majoritário na dívida de curto prazo do Município (dívida flutuante).

A análise dos sobreditos números não pode ser tomada literalmente visto que é preciso também ver os recursos financeiros que foram provisionados para saldar tais Restos a Pagar.

Entretanto, ao longo dos 10 anos captados no quadro, o crescimento bruto desses Restos a Pagar, de 180,46%, é só um pouco superior que a inflação cravada no período: 130,00%.



Evolução do estoque da dívida de curto prazo - Valores em milhares de R\$

Quantidade de alertas emitidos em relação a este item, no exercício de 2009:

Item alertado	Quantidade
Diminuição do estoque de restos a pagar	1.110

5.2.4. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

O objetivo deste item é acompanhar o grau de endividamento e sua redução do limite imposto pela Lei Fiscal e regulamentado pela Resolução Senatorial n.º 40, cuja metodologia de cálculo segue as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda. Registre-se que até 30 de abril de 2005, por intermédio da Resolução SF n.º 20, de 07/11/03, ficou suspensa a obrigatoriedade de cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelos arts. 3º e 4º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal.

Em relação ao exercício de 2009, não foi constatada a ultrapassagem do limite legal (120%RCL).

1/01000		Milhares	ما م	DΦ
valores	em	iviiinares	ae	σ

Ano	RCL	DCL	%
2002	20.564.427	6.090.018	29,61%
2003	23.630.596	6.934.965	29,35%
2004	26.769.142	6.755.934	25,24%
2005	31.368.011	6.897.814	21,99%
2006	35.595.159	7.530.962	21,16%
2007	40.761.240	7.882.617	19,34%
2008	49.618.350	4.515.174	9,10%
2009	48.825.307	5.058.083	10,36%

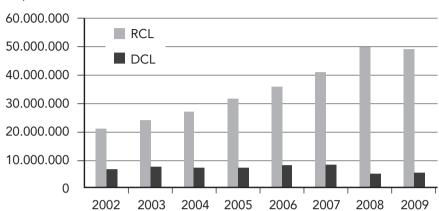
RCL = Receita Corrente Líquida / DCL= Dívida Consolidada Líquida

O Senado da República, em 2001, estabeleceu um limite para a dívida de longo prazo do Município, a denominada consolidada ou fundada; corresponde tal freio a 120% da receita corrente líquida.

Considerando que os Municípios, regra geral, não obtêm empréstimos de longo curso, estão eles conformados, com bastante folga, àquele limite de 120%.

Com efeito e em termos agregados, a dívida consolidada, em 2009, equivalia a somente 10,36% da receita corrente líquida, bem distante, portanto, do limite de 120%.

De todo modo, há de se frisar que, entre 2002 e 2009, esse endividamento de longo prazo caiu, no conjunto paulista, 65,01%; de 29,35% para 10,36% da receita corrente líquida.



Evolução da Dívida Consolidada Líquida X Receita Corrente Líquida - Valores em Milhares de R\$

Dados relativos a 2000 e 2001 indisponíveis para comparação em face da regulamentação da metodologia de cálculo ter entrado em vigor a partir de 2002.

Neste ponto de controle, não foi emitido alerta em virtude da conformidade ao limite legal.

5.2.5. DESPESAS COM PESSOAL

Item de maior peso na composição das contas públicas, a LRF dividiu os limites entre Poderes e Órgãos, atribuindo responsabilidades individuais aos detentores do respectivo titular do Poder ou Órgão.

Os gastos com pessoal dos Poderes Executivos Municipais, ao final de cada exercício, de 2000 a 2009, somaram o seguinte:

	• •	1	- 1	
-m	mıl	hares	Δ	κ_{κ}
-111		Hales	ac	11

Ano	RCL	D.P. Executivo	%
2000	16.674.851	7.981.498	47,87%
2001	18.679.217	8.554.802	45,80%
2002	20.624.001	9.282.603	45,01%
2003	24.436.126	10.899.211	44,60%
2004	26.804.820	11.741.868	43,81%
2005	31.486.795	13.676.307	43,44%

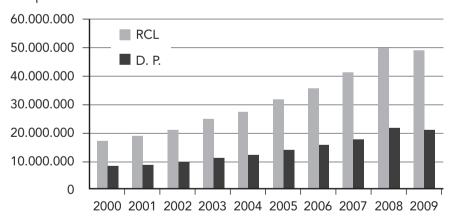
2006	35.414.190	15.435.261	43,58%
2007	40.853.789	17.312.418	42,38%
2008	49.618.350	21.499.631	43,33%
2009	48.825.307	20.598.627	42,19%
Média	214.973.789	94.883.968	44,20%

Fonte: Dados declarados pela origem no Acessório 3 – Banco de Dados do TCESP e AUDESP / RCL=Receita Corrente Líquida / DP=Despesas com Pessoal

Tal qual se fez para o nível estadual de governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal repartiu, por Poder estatal, o limite da despesa laboral do Município (60%), ficando para o Executivo a fatia de 54%; para o Legislativo a quota de 6%; aplicáveis ambos percentuais sobre o denominador comum daquele direito financeiro: a receita corrente líquida.

Note-se desses números que, no agregado do Estado, a despesa laboral das Prefeituras, já desde o início da LRF, encontrava-se conformada ao limite de 54%, sendo que, nestes 10 anos, o índice caiu 7,66%; de 47,87% para 44,20%.





Os Poderes Legislativos Municipais não extrapolaram o limite legal (6%RCL) e prudencial. (5,4%RCL).

A evolução dos Poderes Executivos que excederam o limite de gastos com pessoal (54% da RCL) tem demonstrado que houve uma substancial diminuição em relação ao apurado no exercício de 2000.

Gastos com Pessoal – Poderes Executivos que excederam o limite ao final do exercício

Exercícios	Quantidade de Municípios
2000	60
2001	27
2002	12
2003	10
2004	17
2005	8
2006	7
2007	8
2008	7
2009	13

Quantidade de alertas emitidos em relação a este item, no exercício de 2009:

Item alertado	Quantidade
Despesas de pessoal acima de 90% RCL	217

6. TENDÊNCIAS DE DESCUMPRIMENTO DOS INDICADORES DE GESTÃO/2009

No encerramento do exercício de 2009, de acordo com os balancetes contábeis enviados pelas entidades municipais e após a aplicação das análises, foram detectados indícios de descumprimento dos limites e condições legais e constitucionais na seguinte ordem:

Item acompanhado	Entidades com indicadores desfavoráveis
Queda da arrecadação	209 (33%) Prefeituras
Déficit orçamentário	118 (18%) Prefeituras
Aplicação insuficiente na Educação Básica (art. 212 CF/88)	144 (22%) Prefeituras
Aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB no exercício (95%)	252 (39%) Prefeituras

Aplicação insuficiente na valorização dos profissionais do magistério da E.B (60%)	251 (38%) Prefeituras
Aplicação na Saúde	86 (13%) Prefeituras
Restos a Pagar	560 (87%) Prefeituras
Despesas com Pessoal / Executivo	13 (2%) Prefeituras
Déficit Atuarial (*)	84 (40%) Entidades e /Fundos

^(*) ponto de controle aplicado em 212 Regimes Próprios de Previdência

Vale ressaltar que tais indicadores são provisórios e passarão por uma confirmação da auditoria "in loco" e defesa prévia por parte do interessado, antes da necessária apreciação originária ou recursal pelas Câmaras ou pelo Pleno do Tribunal de Contas.

7. CONCLUSÃO

Diante dos resultados apresentados no ciclo de gestão governamental relativos ao período de 2000/2010, perfazendo dois ciclos completos de mandatos do Chefe do Executivo, visualizamos que o processo de condução da gestão fiscal dos municípios tem revelado melhorias, levando-se em conta os números obtidos na execução orçamentária (equilíbrio orçamentário), na capitalização do regime próprio de previdência, nos limites verificados na apuração das dívidas de curto e longo prazo e nas despesas com pessoal.

Todavia, nos tópicos relativos à dívida de longo e de curto prazo, embora dentro dos limites legais, a folga orçamentária produzida nesta década sob o regime da Lei de Responsabilidade Fiscal não obteve ainda o êxito de resgatá-las por completo, cuja tendência nos leva a concluir que o equilíbrio fiscal perfeito, isto é, a gestão orçamentária executada com base nas receitas do próprio exercício ainda levará mais uma década.

Diante disto, o controle externo exercido por esta E. Corte deve ser mantido em sua plenitude, vigilante quanto aos limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e atuante nos desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas, de tal sorte que a bandeira erguida no início desta jornada continue sendo o símbolo do nosso compromisso com a sociedade, verdadeiro foco das atenções da gestão fiscal responsável.

