

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

3º CICLO DE DEBATES - DIÁRIO DO GRANDE ABC

IMES – Centro Universitário

DIÁRIO DO GRANDE ABC

27 de agosto de 2002

Palestra proferida pelo

Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI,

do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TEMA: Lei de Responsabilidade Fiscal

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

I - INTRODUÇÃO

NESTA OPORTUNIDADE REGISTRO MEUS CUMPRIMENTOS À DIREÇÃO DO CONCEITUADO JORNAL “*DIÁRIO DO GRANDE ABC*” PELA IMPORTANTE INICIATIVA DE PROMOVER CICLOS DE DEBATES SOBRE ASSUNTOS DA ATUALIDADE E DE GRANDE INTERESSE PARA A SOCIEDADE.

AGRADECENDO O CONVITE, RESSALTO QUE O ASSUNTO ESCOLHIDO PARA O DEBATE DE HOJE É MUITO ABRANGENTE, POIS SE REFERE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (COMO É CONHECIDA A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00, DE 4 DE MAIO DE 2000) SOBRE A QUAL EXISTEM INÚMEROS ARTIGOS E GRANDES OBRAS PUBLICADAS, ALÉM DE MUITA CONTESTAÇÃO, ATÉ JUDICIAL, FORMULADA POR PARTIDOS POLÍTICOS E ALGUNS SETORES DA SOCIEDADE.

ISTO É PERFEITAMENTE COMPREENSÍVEL PORQUE A LEI SE PROPÔS A NORMATIZAR O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS E O FEZ DE FORMA MUITO ABRANGENTE COM REFLEXOS DIRETAMENTE NO TRABALHO E AÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS, NÃO SÓ DO EXECUTIVO (PREFEITO, GOVERNADOR, PRESIDENTE DA REPÚBLICA), MAS TAMBÉM, DO LEGISLATIVO (PRESIDENTE DA CÂMARA FEDERAL, DO CONGRESSO, DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E DAS CÂMARAS MUNICIPAIS), ALCANÇANDO, AINDA, OS PRESIDENTES DE TRIBUNAIS, DE AUTARQUIAS, ÓRGÃOS E EMPRESAS DO GOVERNO.

É CERTO QUE MUITAS CRÍTICAS LHE SÃO FEITAS, INCLUSIVE QUESTIONANDO SUA CONSTITUCIONALIDADE, RAZÃO DO AJUIZAMENTO DE AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE, PORÉM, DE MINHA PARTE, PREFIRO NÃO DAR OPINIÃO SOBRE ISTO, NO MOMENTO, EM RAZÃO DE SER CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ESTADO, ÓRGÃO AO QUAL INCUMBE ZELAR PELO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE DIZEM RESPEITO ÀS FINANÇAS PÚBLICAS, ASSUNTO DE QUE TRATA A LEI.

IMPORTANTE SALIENTAR QUE A LEI TRAÇA TODO UM MECANISMO, DE UTILIZAÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ADMINISTRADORES, OBJETIVANDO O ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO, DE MODO A PERMITIR QUE SE OBTENHA COMO RESULTADO O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. E AINDA QUE PARA ALGUNS PAREÇA NOVIDADE, O FATO É QUE O ORÇAMENTO EQUILIBRADO DEVE SER UMA META DE CADA ADMINISTRADOR. NÃO SE TRATA DE UMA QUESTÃO IDEOLÓGICA OU PARTIDÁRIA.

DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO, SÓ SE PODE ACEITAR EM SITUAÇÕES ESPECIALÍSSIMAS, PARA AS QUAIS SE TENHAM CLARAS JUSTIFICATIVAS.

NESTE PONTO, É MUITO SIGNIFICATIVO REGISTRAR O PAPEL RELEVANTE QUE EXERCEU E TEM EXERCIDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, AINDA MUITO ANTES DA EXISTÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

HÁ PELO MENOS CINCO ANOS ANTES DA LEI O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMEÇOU A EXIGIR DAS PREFEITURAS AÇÃO EFETIVA NA CONTENÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EMITINDO, COMO MEDIDA PUNITIVA, PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, NOS CASOS EM QUE APRESENTEM DÉFICIT ANUAL ACIMA DE 10%, SEM JUSTIFICATIVA ACEITÁVEL PARA ESSE RESULTADO DE DESEQUILÍBRIO.

O IMPORTANTE DISTO É O SIGNIFICATIVO NÚMERO DE PREFEITURAS QUE ANO A ANO TÊM DIMINUÍDO SEU DÉFICIT. ESTE É UM FATO POSITIVO QUE DEMONSTRA O ACERTO DA AÇÃO DO TRIBUNAL.

PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, PORTANTO, NÃO HÁ NENHUMA DIFICULDADE EM APLICAR UMA LEI COMO ESTA QUE IMPÕE AOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS REGRAS PARA OBTENÇÃO DE UM RESULTADO DE EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO. TEM-SE, NO CASO, APENAS UMA CONFIRMAÇÃO DO QUE JÁ VEM SENDO EXIGIDO, PELO TRIBUNAL, DE TODOS OS MUNICÍPIOS E DO PRÓPRIO GOVERNO DO ESTADO. LOGO, NENHUMA NOVIDADE.

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

APENAS MUDA O ENFOQUE. ENQUANTO, ANTES DA LEI, O TRIBUNAL AGIA FUNDAMENTADO NA CONSTITUIÇÃO E NA INTERPRETAÇÃO TÉCNICA DOS BALANÇOS E DEMONSTRATIVOS LEGAIS APLICADA AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, AGORA AGIRÁ, TAMBÉM, COM BASE NUM INSTRUMENTO LEGAL QUE TRAZ REGRAS DE CUMPRIMENTO OBRIGATÓRIO POR PARTE DOS ADMINISTRADORES.

O TRIBUNAL TAMBÉM AGIU RÁPIDAMENTE PARA FACILITAR O TRABALHO DAS PREFEITURAS, DAS CÂMARAS E DOS DEMAIS ÓRGÃOS, NO CUMPRIMENTO DA LEI. ELABOROU E DISPONIBILIZOU A TODOS, PELA INTERNET, OS MODELOS DE FORMULÁRIOS QUE A LEI CRIOU, *MAS NÃO MATERIALIZOU*, TENDO DEIXADO A CARGO DE ÓRGÃO FEDERAL QUE NÃO SE PRONUNCIOU A TEMPO DE PERMITIR O CUMPRIMENTO DO PRAZO LEGAL.

ESTA INICIATIVA PIONEIRA DO TRIBUNAL – *PARA A QUAL DEI MINHA CONTRIBUIÇÃO* - FOI TAMBÉM MUITO IMPORTANTE E RECONHECIDA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, QUE, PELO BNDES PEDIU AUTORIZAÇÃO PARA IMPRIMIR E DIVULGAR NO BRASIL INTEIRO AQUELES FORMULÁRIOS, TENDO, INCLUSIVE, DISPONIBILIZADO-OS EM SUA PÁGINA NA INTERNET PARA CONHECIMENTO E UTILIZAÇÃO DOS DEMAIS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

TENDO SEMPRE COMO META BUSCAR OS ASPECTOS POSITIVOS DA NORMA, ENTENDO IMPORTANTE DESTACAR:

A) O PLANEJAMENTO QUE EXIGE DA ADMINISTRAÇÃO PARA A FORMULAÇÃO DE SEU PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

ISTO, É BOM QUE SE DIGA, VEM DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. A LEI SÓ REFORÇA, MAS O FAZ EM BOA HORA.

B) A TRANSPARÊNCIA DOS DADOS PÚBLICOS E A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO - CRIANDO O MECANISMO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E QUASE EXIGINDO A DIVULGAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO, A LEI, IMPÕE ÀS DIVERSAS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO, A TRANSPARÊNCIA DE SEUS DADOS: ORÇAMENTÁRIOS, DE RECEITA E DE DESPESA. AO LADO DISTO, TAMBÉM ESTARÃO AS PREFEITURAS, CÂMARAS, E DEMAIS

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ÓRGÃOS SE APERFEIÇOANDO TECNOLOGICAMENTE, UTILIZANDO A INFORMÁTICA COMO FERRAMENTA DE TRABALHO, DE GRANDE UTILIDADE PARA O USUÁRIO FINAL QUE É O CIDADÃO.

C) ACOMPANHAMENTO – CRIANDO MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO BIMESTRAL DO RESULTADO DAS RECEITAS E DESPESAS, TRAZ, NA PRÁTICA, UMA DISCIPLINA DO ORÇAMENTO QUE PERMITE A CORREÇÃO DE RUMOS, PARA SE OBTER O RESULTADO DE EQUILÍBRIO.

IMPORTANTE É A DIVULGAÇÃO DESSES DADOS PORQUE POSSIBILITA À SOCIEDADE UM EFETIVO ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.

D) IGUALDADE DE TRATAMENTO - QUANDO CRIA OBRIGAÇÕES A SEREM CUMPRIDAS TAMBÉM PELA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, E NÃO SÓ PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS – É FATOR POSITIVO DE TRATAMENTO IGUALITÁRIO.

E) RENÚNCIA DE RECEITAS – TRATA DO ASSUNTO, DISCIPLINANDO-O DE MODO A IMPEDIR QUE DETERMINADOS ADMINISTRADORES SE APÓIEM UNICAMENTE NAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E ESTADUAIS, DEIXANDO DE SE PREOCUPAR COM A ARRECADAÇÃO PRÓPRIA E POR ISSO, NÃO COBRANDO OS IMPOSTOS DEVIDOS, DANDO ISENÇÕES CIRCUNSTANCIAIS, SEM NENHUMA PREOCUPAÇÃO COM O FUTURO DO MUNICÍPIO OU ESTADO.

DORAVANTE, HAVERÁ NECESSIDADE DE UMA EFETIVA AÇÃO DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA, ALÉM DE NECESSITAR UM PLANEJAMENTO QUE INDIQUE O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA RENÚNCIA DE RECEITAS PRETENDIDA.

F) CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL

ENTRE AS NOVIDADES QUE TRAZ A LEI QUANTO AOS GASTOS COM PESSOAL ESTÁ A DE INCLUIR, DORAVANTE, OS GASTOS COM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS.

É NECESSÁRIO TER CAUTELA PARA EMITIR UMA POSIÇÃO FIRMADA PORQUE A LEI NÃO O FAZ COM A CLAREZA NECESSÁRIA, O QUE PERMITE ALGUMAS INTERPRETAÇÕES E TRAZ, DE PRONTO, ALGUMA DIFICULDADE PARA SUA APLICAÇÃO. O

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

CERTO, PORÉM, É QUE OS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS ENTRARÃO NO CÔMPUTO DOS GASTOS COM PESSOAL.

FEITAS, ASSIM, ESTAS RÁPIDAS CONSIDERAÇÕES EM OBEDIÊNCIA AO TEMPO, PODEMOS ABORDAR ALGUMAS QÜESTÕES PRÁTICAS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DA LEI.

II – ALGUMAS QUESTÕES PRÁTICAS

1. RESTOS A PAGAR

NÃO CAUSA MAIOR DIFICULDADE SABER O QUE SÃO RESTOS A PAGAR.

TAIS “RESTOS” REPRESENTAM O SALDO DOS COMPROMISSOS NÃO QUITADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – *FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL* - NO EXERCÍCIO FINANCEIRO ENCERRADO NO ÚLTIMO DIA DO ANO.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL INOVOU AO ESTABELECEER UMA REGRA PARA OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DE VIGÊNCIA DO MANDATO DO ADMINISTRADOR.

TAL REGRA ESTABELECE QUE:

a) OS GASTOS COMPROMISSADOS E VENCIDOS NAQUELE PERÍODO HAVERÃO DE SER PAGOS ATÉ O ÚLTIMO DIA DO ANO;

b) OS COMPROMISSADOS E NÃO VENCIDOS NO PERÍODO PRECISARÃO TER SUPORTE DE CAIXA NO ÚLTIMO DIA DO ANO PARA A QUITAÇÃO DAS PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE.

2. LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL

O LIMITE DE 50% PARA A UNIÃO E DE 60% PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS SÃO OS MESMOS QUE JÁ EXISTIAM. CONTUDO, A LEI TROUXE ALGUMAS NOVIDADES:

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

a) INOVOU AO ESTABELEECER, DENTRO DESTES LIMITES, O PERCENTUAL PARA CADA UM DOS PODERES – *EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO*. CONFORME O ART. 20 DA LEI OS LIMITES SÃO:

“I – na esfera federal:

- a) 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 40,9% para o Executivo
- d) 0,6% para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

- a) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 49% para o Executivo
- d) 2% para o Ministério Público

III – na esfera municipal:

- a) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% para o Executivo.”

b) INOVOU AO ESTABELEECER CONTROLE ESPECÍFICO COM REGRAS PARA SEU AUMENTO, CUJO DESCUMPRIMENTO IMPLICA NA NULIDADE DO ATO.

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ASSIM, DESPESA COM PESSOAL SÓ PODE SER AUMENTADA SE HOVER ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LEI DO ORÇAMENTO E COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

NÃO PODE, TAMBÉM, AUMENTAR DESPESA NO PERÍODO DE 6 MESES ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO. É O QUE CONSTA DO ART. 21 DA LEI.

c) INOVOU, TAMBÉM, AO CRIAR UM LIMITE, QUE SE CONVENCIONOU CHAMAR DE PRUDENCIAL.

ASSIM, SE AS DESPESAS EXCEDEREM A 95% DO LIMITE, FICA A ADMINISTRAÇÃO IMPEDIDA DE PRATICAR ALGUNS ATOS, COMO:

- c.1) conceder aumento, reajuste ou adequação da remuneração;
- c.2) criar cargo, emprego ou função;
- c.3) promover alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- c.4) prover cargo público, admitir ou contratar a qualquer título, exceto se decorrente de aposentadoria ou falecimento, desde que nas áreas de educação, saúde e segurança.
- c.5) contratação de horas extras

É O QUE CONSTA DO ART. 22 DA LEI.

d) OUTRA NOVIDADE IMPORTANTE FOI A DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS E PRAZOS DE ADEQUAÇÃO AOS LIMITES, NOS CASOS DE SUA EXTRAPOLAÇÃO

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ASSIM, SE HOVER A EXTRAPOLAÇÃO, O EXCEDENTE HAVERÁ DE SER ELIMINADO NOS DOIS QUADRIMETRES SEGUINTE, SENDO PELO MENOS UM TERÇO NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE.

A LEI, NO ARTIGO 23, PRESCREVE QUE ENTRE OUTRAS MEDIDAS, DEVERÁ A ADMINISTRAÇÃO ADOTAR AS SEGUINTE PROVIDÊNCIAS:

- d.1) extinção de cargos e funções e redução de seus valores;
- d.2) redução temporária da jornada de trabalho, com adequação dos vencimentos à nova carga horária;

III – A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

TENHO COMO IMPORTANTE FAZER UMA RÁPIDA ABORDAGEM DA AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO QUE DIZ RESPEITO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

CABE LEMBRAR QUE NA CONFORMIDADE DO QUE DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O TRIBUNAL DE CONTAS EXERCE O CONTROLE EXTERNO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A FISCALIZAÇÃO QUE EXERCE É, VIA DE REGRA, *A POSTERIORI*, SENDO PRÉVIA, EM CASOS DE LICITAÇÃO, SE HOVER PROVOCAÇÃO DE INTERESSADOS FEITA ANTES DO RECEBIMENTO DOS ENVELOPES DE DOCUMENTOS E PROPOSTA PARA O CERTAME.

COM O ADVENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUE ESTABELECEU METAS PARA CUMPRIMENTO DURANTE O EXERCÍCIO, DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EM ESPECIAL DE ALGUNS TIPOS DE DESPESAS, O TRIBUNAL DE CONTAS

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

DO ESTADO DE SÃO PAULO ESTABELECEU PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE ANÁLISE, PELA AUDITORIA, DOS DEMONSTRATIVOS PERÍODICOS DE RECEITA E DE DESPESAS.

TENDO POR BASE A ANÁLISE QUE FAZ A FISCALIZAÇÃO, O PROCESSO É SUBMETIDO AO CONSELHEIRO RELATOR DO PROCESSO ANUAL, PARA DECISÃO QUANTO A ALERTAR O ADMINISTRADOR DA NECESSIDADE DE ADOTAR PROVIDÊNCIAS PARA A CORREÇÃO DE RUMOS.

POSSO AFIRMAR QUE DE MODO GERAL O GOVERNO DO ESTADO E AS PREFEITURAS DOS 644 MUNICÍPIOS FISCALIZADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO TÊM DADO CUMPRIMENTO AO PRAZO DE ENVIO DOS DEMONSTRATIVOS EXIGIDOS.

O TRIBUNAL TEM ANALISADO PRONTAMENTE OS DADOS E NOS CASOS QUE EXIGEM CORREÇÃO DE RUMOS, ALERTADO AOS ADMINISTRADORES.

ENCERRO, RENOVANDO OS CUMPRIMENTOS À DIREÇÃO DO *DIÁRIO DO GRANDE ABC* E À EQUIPE ORGANIZADORA DESTE EVENTO E MEUS AGRADECIMENTOS PELA LEMBRANÇA DE MEU NOME PARA DELE PARTICIPAR.

ANTONIO ROQUE CITADINI