

2.81-1337

## PARECER

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 1991

## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo - TCMSP não aprovou as contas do exercício de 1991 da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSF. Na conclusão de seu relatório, o Conselheiro Relator, Eurípedes Sales, do TCMSP, fundamenta seu parecer, contrário à aprovação das contas, nos seguintes termos:

1. "Não houve excesso de arrecadação. Em decorrência, não poderia ocorrer abertura de crédito adicional suplementar com cobertura proveniente de excesso de arrecadação";
2. "Houve gastos com publicidade, além do permissivo legal";
3. "Contratações e recontrações de pessoal que contrariam a Emenda 4, à Lei Orgânica do Município de São Paulo";
4. "Dotação de Pessoal. Transferência ilegal e inconstitucional de órgãos para órgãos e de dotação para dotação";
5. "Inversão das prioridades orçamentárias em decorrência de transposições ilegais de recursos".

Diante deste fato, a Secretaria de Municipal do Planejamento nos forneceu os Relatórios Técnicos da Auditoria e do Conselheiro Relator do TCMSP, o Orçamento-Programa 1991, Prestação de Contas e Balanço do Exercício de 1991, dados de que dispunha, e nos



solicitou um parecer técnico sobre as questões acima, com execução do item 3. Nesse parecer técnico, vamos avaliar se de fato a PMSP executou o orçamento de 1991 seguindo os bons princípios econômico-financeiro ou se cometeu atos ilegais e danosos ao patrimônio público que justificassem a rejeição das contas.

### 1. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

O TCMSM aponta no seu relatório que o Executivo Municipal abriu créditos adicionais suplementares e especiais no valor de Cr\$ 226.564 milhões, sem lastro, sem excesso de arrecadação, e portanto, sem sustentação legal.

O TCMSM fundamenta seu parecer de que não houve excesso de arrecadação nos dados do Balanço do Exercício de 1991, onde de fato consta que a arrecadação realizada ficou abaixo da arrecadação orçada em Cr\$ 225.398 milhões.

Em outras palavras, no dia 31 de dezembro de 1991 a despesa global da Prefeitura não poderia ultrapassar a receita global realizada até aquela data. Isso significa que para que as contas do exercício de 1991 da PMSP, pudessem obter um parecer técnico favorável do TCMSM, o Déficit de Execução deveria ser zero.

O sistema de contabilidade pública, normatizado pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964, é misto, as receitas são contabilizadas no regime de caixa e as despesas pelo regime de

competência (empenho). Se o critério do TCMSP fosse adotado, qualquer autorização de despesas teria que, previamente, acumular recursos em caixa, para, em seguida, o Executivo poder autorizar o empenho de despesas. Na realidade, como muitas despesas empenhadas no final do ano se efetivam no ano seguinte, o balanço final deveria apresentar Superávit de Execução. Ao final de cada ano, o Executivo teria sempre um volume de recursos em caixa correspondente às despesas empenhadas, mas ainda não pagas.<sup>1</sup>

Os créditos adicionais suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, distinguindo-se dos créditos adicionais especiais extraordinários, por estes implicarem em criação de novas dotações. Os créditos adicionais suplementares e especiais dependem da indicação de recursos correspondentes e ocorrem ao longo do exercício. O Executivo, para abrir créditos suplementares, pode indicar como fonte de financiamento o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações ou operações de crédito autorizadas.

Nos três níveis de governo, nos últimos anos, tem sido sistemática a prática de abertura de créditos suplementares e o conceito de excesso de arrecadação não tem sido aquele utilizado pelo TCMSP na avaliação das contas do exercício de 1991 da PMSP. A razão é muito simples: com a inflação elevada e a economia sujeita a choques econômicos e mudanças súbitas e inesperadas na política econômica, as condições econômico-financeiras entre o

---

1 - Evidentemente não estamos considerando as receitas e despesas extra-orçamentárias, que poderá gerar um déficit ou superávit financeiro, onde se utiliza um conceito menos rígido de excesso de arrecadação.

momento da preparação do orçamento e sua execução sofrem grandes mudanças de forma que créditos adicionais se tornam necessários para ajustar as dotações orçamentárias, e a arrecadação prevista nem sempre se concretiza.

Reconhecendo esse fato, mesmo o TCMSP nos últimos anos tem dado pareceres favoráveis a gestões que apresentaram elevados déficits de execução e créditos suplementares, sem excesso de arrecadação, no novo conceito estrito adotado de receita realizada no final do exercício maior do que a prevista e orçada<sup>2</sup>.

Na verdade, essa prática na administração pública brasileira e o comportamento dos próprios tribunais de contas têm se respaldado na Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que rege a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios. No seu artigo 43 parágrafo terceiro estabelece que na estimativa do excesso de arrecadação deve-se considerar "a tendência do exercício".

A Lei 4320, ao estabelecer que no excesso de arrecadação deve-se considerar "a tendência do exercício", reconhecia a existência, no regime misto de contabilidade pública brasileira, de um descompasso entre regime de competência e de caixa. Por isso, tornou-se factível a flexibilidade necessária ao conceito de excesso de arrecadação para que tal descompasso pudesse ser

---

2 - Ver, por exemplo, o parecer do Relator Francisco Gimenez, do TCMSP, sobre as contas do exercício de 1988 da PMSP (D.O.M. São Paulo, 30 de junho de 1989).



eliminado, e o orçamento público executado sem a necessidade de prévio acúmulo de recursos em caixa.

Entendemos, dessa forma, que a abertura de créditos suplementares e especiais, que ocorreu ao longo do exercício, sustentava-se no excesso de arrecadação projetada pelo Executivo, com base na "tendência do exercício". Nesse particular, cabe lembrar que o exercício de 1991 foi um ano bastante tumultuado: em 31 de janeiro tivemos um novo congelamento de preços com o Plano Collor II, e, no segundo semestre de 1991, o Governo Federal tomou medidas de política monetária, particularmente em setembro/outubro 91, que resultaram em forte restrição de crédito e violenta elevação da taxa real de juros. Em decorrência, o último trimestre do ano foi marcado por uma forte queda no nível de atividade econômica, com óbvias conseqüências sobre a arrecadação tributária.

## 2. GESTÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Vejamos, agora, se a execução orçamentária e particularmente a abertura de créditos suplementares comprometeram a gestão econômica-financeira das contas do Executivo Municipal em 1991.



Receita Orçamentária - 1991  
(Cr\$ 1.000)

Categorias	Prevista para 1991	Realizada em 1991	Diferenças
Correntes	1.098.436.533	1.032.223.594	(66.212.939)
Capital	357.872.107	198.687.243	(159.184.864)
Total	1.456.308.640	1.230.910.837	(225.397.803)

Fonte: Balanço de 1991

Analisando-se os dados acima, constata-se que houve, de fato, uma insuficiência de arrecadação no valor de Cr\$ 225.398 milhões. Na categoria receitas correntes, a diferença entre previsto e realizado foi desprezível. O desvio maior na previsão ocorreu na receitas de capital, particularmente nas receitas de operações de crédito, em que apenas 40,2% do previsto acabaram se concretizando em 1991. Isso ocorreu em função das medidas de controle de déficit tomadas em nível do Executivo Federal.

A receita prevista pela Lei Orçamentária de 1991 era de Cr\$ 1.456.308 milhões e as despesas realizadas, incluindo os créditos suplementares em questão, alcançaram Cr\$ 1.308.723 milhões.

Em outras palavras, o Executivo Municipal claramente adotou uma política de gestão financeira conservadora, controlando significativamente as despesas. Na verdade, o limite de despesa autorizado pelo Legislativo foi de Cr\$ 1.682.873 milhões, incluindo os créditos adicionais, e a despesa realizada ficou em Cr\$ 1.308.723 milhões, isto é, Cr\$ 374.150 milhões abaixo daquele limite. Observa-se também que este último valor excede os créditos adicionais suplementares e especiais abertos e

autorizados pelo Legislativo Municipal, na expectativa de excesso de arrecadação e novas operações de crédito, que alcançaram Cr\$ 226.564 milhões. Existe, assim, indicação de que a PMSP não pretendia extrapolar - e de fato não o fez - os gastos orçamentários e ampliar o déficit ao abrir créditos adicionais. Pretendia apenas suplementar recursos para garantir a correta execução orçamentária dos programas em curso, em função dos fatos novos que ocorreram no transcorrer do exercício. Na verdade, houve da parte da Prefeitura preocupação em executar o Orçamento e em manter sob controle os gastos. O déficit de execução foi, por isso, três vezes menor que os créditos adicionais.

O Déficit de Execução, em valores correntes, no exercício de 1991, foi de Cr\$ 77.812 milhões, que representam apenas 6,32% da receita:

Receita Realizada	Cr\$	1.230.910.837.268,80
(-) Despesa Realizada	Cr\$	1.308.723.290.272,46
(=) Déficit de Execução	Cr\$	77.812.453.003,66

Esse déficit de execução de 1991, correspondente a 6,32% da receita realizada, foi um dos menores nos últimos anos como se pode observar no quadro abaixo.



Déficit de Execução-PMSP  
(% da receita)

1980	0,03
1981	3,39
1982	1,84
1983	10,35
1984	12,51
1985	10,49
1896	19,77
1987	10,35
1988	35,97
1989	15,75
1990	30,14
1991	6,32

Fonte: Balanços da PMSP

Somente no início da década de 80, quando a realidade econômica era completamente diferente da atual, particularmente no que se refere às facilidades de financiamento do setor público e à taxa de inflação, o Déficit de Execução foi menor que o de 1991. Ao final desse exercício, a situação financeira da PMSP era muito boa, visto que seu balanço financeiro (total de receitas arrecadadas menos total de despesas pagas, incluindo as receitas e despesas extra-orçamentárias) resultou num superávit financeiro de Cr\$ 63.826 milhões. Com isso, em 31 de dezembro de 1991, a PMSP somava em seu ativo realizável um volume de recursos disponíveis praticamente no mesmo valor do déficit de execução:

Recursos disponíveis  
(Cr\$ 1.000)

Disponível - 31.12.91

Caixa	1.103.
Bancos	2.184.650.
Bancos c/especial	10.473.218.
Aplicações financeiras	70.129.576.



A dívida fundada, que representa os compromissos do Município a serem cumpridos a longo prazo, isto é pelas próximas gestões, apresentou em termos reais um aumento de 10,5%.

Dívida Fundada  
(Em Cr\$ 1.000 de 31.12.91)

	Interna		Externa	Total
	Bancos	Títulos		
Saldo em 31.12.90	326.309	398.491	484.682	1.209.483
Saldo em 31.12.91	296.587	492.398	547.655	1.336.640
Variação	(29.722)	93.907	62.97	127.158

A dívida junto aos bancos teve uma redução de 9,1%, enquanto que a referente aos títulos de dívida mobiliária sofreu um aumento de 23,6%, e a dívida externa um aumento de 13,0%, devido a um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A dívida fundada aumentou 10,5%, mas o Balanço das Variações Patrimoniais, que computa as aquisições e alienações de ativos, as amortizações das dívidas e o aumento de novas obrigações, as reavaliações de imóveis além do déficit de execução, alcançou em 1991 um superávit de Cr\$ 2.908.807. milhões.

### 3. GASTOS COM PUBLICIDADE


O relatório do TCMSP argumenta que os gastos com publicidades no exercício de 1991 deveriam ficar limitados a Cr\$ 292 milhões, de acordo com as verbas previstas na Lei

Orçamentária no subprograma 23 ("Publicações de Interesse do Município") da Secretaria de Governo do Município de São Paulo. Na realidade, os gastos com publicidade alcançaram a cifra de Cr\$ 5.169 milhões, o que significa, segundo o TCMSP, que apenas 5,67% dos gastos com publicidade efetivado em 1991 tinham respaldo na Lei Orçamentária.

A divergência é muito grande. Por outro lado, a verba de publicidade é muito pequena. Se o Legislativo tivesse, de fato, autorizado uma despesa com gastos de publicidade de apenas Cr\$ 292 milhões, o Executivo poderia correr o risco de enfrentar insuficiência de recursos para a publicação do Diário Oficial. O Legislativo Municipal nunca tomou uma decisão irrealista como essa. Desta forma, a divergência deve ser localizada em outro ponto.

O que de fato aconteceu é que as dotações orçamentárias utilizadas pelo Executivo para cobrir os gastos com publicidade não se restringiam àquele subprograma, mas encontravam-se alocadas a diferentes Secretarias, na dotação 3132 "Contratações de Terceiros" para aquisição de serviços publicitários. Esse procedimento não é novo, pois vem sendo utilizado também nas duas gestões anteriores, conforme Anexo.

A falha, apontada pelo TCMSP, se existir é, portanto, meramente formal, classificatória, pois o TCMSP não discute contratos havidos, sua natureza e legalidade, ou demonstra improbidade administrativa. Aponta que a Portaria no. 9/74 do Ministério do Planejamento ordena que os gastos com publicidade sejam enquadrados no subprograma 23. Nesse sentido, a Lei



Orçamentária no.10.920/90 conteria uma falha classificatória de despesas, só apontada pelo TCMSP em 14 de novembro de 1991. O TCMSP recomendou ao Executivo a utilização da classificação funcional-programática de código 03.07.023X, em cada Secretaria, para alocar dotações destinadas à propaganda ou publicidade na elaboração do próximo orçamento. Esta recomendação é discutível, como vamos ver mais adiante, além de modificar uma prática contábil de muitos anos.

Não tem sentido o entendimento do Conselheiro Relator do TCMSP de que todos os gastos deveriam ficar limitados a dotação, classificados no subprograma 23 da Secretaria do Governo. Cada Secretaria constitui uma unidade administrativa e tem funções e programas diversos das demais. As dotações orçamentárias de cada Secretaria devem abranger as despesas de sua competência. Não tem também sentido, do ponto de vista administrativo, centralizar toda as dotações orçamentárias de gastos com publicidade na Secretaria do Governo, isto é, no Gabinete do Prefeito, a não ser que o Executivo tenha intenções de utilizar politicamente os recursos, deixando de lado os critérios técnicos.

Além disso, mesmo do ponto de vista estritamente de classificação de despesa a posição do TCMSP pode ser questionada. A classificação das despesas, estabelecida na Portaria no.9 de 28 de janeiro de 1974, atualizada pelas Portaria no.4 de 12 de março de 1975, prevê de fato despesas com divulgação oficial sob código 023X dentro do programa Administração da função Administração e Planejamento. Entretanto, a Portaria SOF no.8, de 4 de fevereiro de 1985, prevê também que no código 3132 ("Outros Serviços e

Encargos") podem ser enquadradas despesas com "serviço de divulgação". Esse código está subordinado ao código mais geral, 3130, "Serviços de Terceiros e Encargos".

Concluindo, é importante lembrar que artigo 81 da Lei no. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, diz: "O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objeto verificar a probidade da administração, a guarda e legal empenho dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento". Em relação aos gastos com publicidade o TCMSP não apontou nenhuma improbidade da administração, atos danosos aos recursos do Tesouro Municipal ou descumprimento da Lei Orçamentária. A proposição do TCMSP de rejeitar as contas do Executivo Municipal se baseia numa mera questão de classificação contábil de despesas. A própria postura técnica do TCMSP é estranha e pode ser questionada dentro das normas em vigor. Não se justifica, portanto, a rejeição das contas do Executivo Municipal.

#### 4. TRANSFERÊNCIA DE DOTAÇÃO DE PESSOAL DE ÓRGÃOS PARA ÓRGÃOS

A Auditoria do TCM aponta que o Executivo "pratica, mensalmente, a redistribuição por transposição de verbas de Pessoal sem autorização Legislativa e a abertura, formalizada por Decreto, do Executivo".

A Constituição Federal, no seu artigo 167, inciso VI, veda "a transposição ou o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para

outro, sem prévia autorização legislativa". A Lei 4320/80 estabelece que, quando expressamente determinado pela Lei Orçamentária, as dotações atribuídas a diversas unidades orçamentárias poderão ser movimentadas. Autoriza também a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma unidade orçamentária para outra, quando o remanejamento físico de pessoal for considerado indispensável pela Administração, obedecida a legislação específica sobre o assunto.

Na realidade, como informa a PMSP, desde 1974 foi implantada uma rotina automática no computador da PRODAM que faz uma redistribuição de parcelas das dotações de pessoal entre diferentes ÓRGÃOS da Prefeitura. Este procedimento se faz através do "Sistema de Acompanhamento de Despesa de Pessoal" e de um "Critério para Distribuição Automática de Cobertura a Dotações Insuficientes", conforme o Anexo.

O exame desses procedimentos de redistribuição de parcelas das dotações de pessoal mostra que eles são automáticos e que não entram as decisões administrativas ou a vontade do Poder Executivo. Quando esse procedimento foi implantado, havia uma autorização legislativa, que, dado seu caráter automático deixou, com o decorrer do tempo, de ser explicitada, como ocorreu com a Lei Orçamentária de 1991.

Essa falha não caracteriza improbidade administrativa, mas uma falha da própria Lei Orçamentária, que não se revela realista em relação a uma economia com taxa média de inflação extremamente elevada e reajustes nominais dos salários também elevados. A inflação elevada gera dificuldades na execução




orçamentária. Como existem dentro da administração municipal diferentes categorias de servidores com diferentes carreiras, regidas por estatutos próprios ou com negociações salariais independentes e em datas distintas, os recursos necessários para o pagamento de pessoal de diferentes unidades orçamentárias podem evoluir mês a mês a taxas bastante diferenciadas, o que pode criar insuficiências em algumas unidades orçamentárias, e, em outras, sobra de dotações. Dessa forma, seria mais lógico que a Lei Orçamentária fixasse o limite global de gastos de pessoal e autorizasse ao Executivo proceder a redistribuição de parcelas de dotações de pessoal de uma unidade orçamentária ou de um órgão para outro. Além disso, é importante lembrar que a despesa de pessoal tem um caráter obrigatório e está sujeita, necessariamente, a reajustes periódicos elevados devido à alta inflação.

Como mencionamos, até recentemente as Leis Orçamentárias autorizavam o Executivo a abrir créditos adicionais suplementares de 20% até 30% do total da despesa, como no caso da Lei Orçamentária 10.703/88. O crédito adicional necessário para cobrir insuficiências nas dotações de pessoal ficava autorizado e excluído, inclusive, desses limites.

Dessa forma, o TCM está apontando tardiamente uma falha apresentada nas Leis Orçamentárias nos últimos anos, pois somente no dia 14 de novembro de 1991 veio apontar uma falha que ocorre há alguns anos.

Concluindo, houve, de fato, uma falha formal. Mas não há nenhuma indicação de que esta falha tenha comprometido a



probidade administrativa ou que a gestão do dinheiro público tenha sido comprometida. A transferência de dotação de pessoal apontada pelo TCMSP era feito de forma automática pelo sistema de computação. Não houve vontade ou decisões do Executivo. Dentro de uma concepção moderna de controle externo, o TCMSP deveria ter preventivamente apontado essa falha formal, que há alguns anos vem se repetindo, e cuja natureza não justifica um parecer técnico contrário à aprovação das contas da PMSP.

#### 5. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS E INVERSÃO DAS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS

O Tribunal de Contas se posiciona frontalmente contra a indexação orçamentária. Atribui à sistemática de atualização monetária, autorizada pelas Leis 10.812/89 e 10.920/90, uma vulnerabilidade "à rigidez necessária dos controles orçamentários" (p.32). O Departamento de Auditoria do TCM entende que a sistemática de correção monetária "em nada contribui para o efetivo gerenciamento da Execução Orçamentária", e que serviu "para criar maior liberdade de utilização nas dotações desejadas". Duas transgressões à lei teriam decorrido dessa "maior liberdade", ocasionada pela correção monetária na execução orçamentária de 1991: transposições ilegais de recursos, isto é sem autorização legislativa, e inversões de prioridades orçamentárias (estabelecidas na Lei 10.920/90).



As questões envolvidas são três: (1) a sistemática de atualização orçamentária; (2) a transposição de recursos; e (3) a mudança de prioridades

A Lei Orçamentária de 1991 estabelece em seu artigo 15 que os valores de receita e despesa para o exercício de 1991, estimados a preços de junho de 1990, em Cr\$ 251.521 milhões, fossem projetados com base na inflação prevista para o período julho/90 a dezembro/91. Para isso calculou-se um índice multiplicador de 5,79, que permitiu estimar as receitas e as despesas aos preços médios projetados para 1991. No artigo 16, a Lei 10.920/80 autorizava o Poder Executivo a atualizar as dotações orçamentárias para mais, sempre que a inflação verificada pelo Índice de Preços ao Consumidor (Custo de Vida) da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas for maior do que as taxas estimadas. Quando a inflação efetiva for inferior à estimada a atualização para menos se tornava obrigatória.





Taxa de Inflação Estimada e Efetiva  
(ICV-FIPE)

	Lei 10.920		ICV-FIPE		Fator de
	Previsto	Acumul*	Efetivo	Acumul*	Atualização
Julho/90	11,31	1,1131	11,31	1,1131	1,0000
Agosto	11,83	1,2448	11,83	1,2448	1,0000
Setembro	10,00	1,3692	13,13	1,4082	1,0284
Outubro	15,00	1,5746	15,83	1,6311	1,03588
Novembro	15,00	1,8108	18,56	1,9339	1,06794
Dezembro	15,00	2,08247	16,03	2,2439	1,07751
Janeiro/91	15,00	2,3948	21,02	2,7155	1,13391
Fevereiro	15,00	2,7541	20,54	3,2733	1,18854
Março	15,00	3,1672	7,48	3,5182	1,11082
Abril	15,00	3,6422	7,19	3,7711	1,03538
Maio	15,00	4,1886	5,76	3,9883	0,95219
Junho	15,00	4,8169	9,78	4,3784	0,90897
Julho	15,00	5,5394	11,30	4,8731	0,87973
Agosto	15,00	6,3703	14,42	5,5786	0,87529
Setembro	15,00	7,3259	16,21	6,4797	0,88450
Outubro	15,00	8,4247	25,17	8,1106	0,96272
Novembro	15,00	9,6885	25,39	10,1699	1,04969
Dezembro	15,00	11,1417	23,25	12,5344	1,12500

\* Índice Acumulado

Fonte: Lei 10.920/80 e FIPE

Conforme se observa no quadro acima, de janeiro a abril o Poder Executivo poderia ter atualizado as dotações orçamentárias para mais. Entre maio e outubro a taxa acumulada de inflação efetiva se tornou menor que a prevista e a atualização orçamentária, para menos, tornou-se obrigatória. O Executivo, em junho de 91, mês em que o ICV-FIPE de maio/91 foi divulgado, emitiu o Decreto no.29.873, congelando as "Cotas de Regularização" na importância de Cr\$ 69.626 milhões. O Executivo Municipal só veio a fazer novo congelamento orçamentário no dia 8 de agosto/91, no valor de Cr\$ 190.198 milhões, a partir de uma reestimativa da trajetória da inflação. Com isso, as dotações

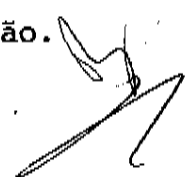
orçamentárias ficaram reduzidas e com a aceleração da inflação tornaram-se desnecessárias atualizações posteriores. Entretanto, a partir de outubro/91, a inflação acelerou-se de tal forma que o Executivo fez nova atualização, desta vez para maior, através de um descongelamento nas "Cotas de Regularização". Com o descongelamento, o limite de despesas orçamentárias voltou à estimativa inicial, uma vez que a inflação prevista originalmente para 1991 pela PMSP ficou muito próxima da efetiva.

Segundo o TCM, o procedimento de atualização monetária só teria validade se o Executivo procedesse ao registro do congelamento em cada dotação, isto é, reduzindo por igual o valor das dotações de todas as unidades orçamentárias.

A exigência do TCMSP contraria a prática orçamentária universal, o que significa uma mudança de postura em relação a seu comportamento passado.

Quando ocorre uma redução nas despesas públicas, esta não é necessariamente linear. A execução orçamentária é regida por um ritual complexo para lhe dar transparência e controle por parte do público. Assim, qualquer despesa orçamentária tem que ser empenhada, entrar numa programação financeira, para depois converter-se numa despesa efetiva. Mas, uma vez empenhada - contrata-se ou inicia-se, por exemplo, uma obra ou a compra de um bem -, é impossível paralizá-la sem causar grave prejuízo aos recursos públicos.

Tomemos um exemplo concreto. Suponhamos que a Secretaria da Educação tenha, no início do ano, antes do início das aulas, comprado carteiras e material escolar, utilizando toda a dotação.



Digamos que em maio a inflação efetiva seja menor que a prevista, devido a um congelamento de preços. Se a compra já foi empenhada e efetivada, o congelamento de uma parcela torna-se impossível. Nada mais lógico e sensato do que congelar projetos ou atividades ainda não iniciadas, segundo um critério de prioridades fixadas pela própria Secretaria.

Levando o argumento do TCM ao extremo, poderíamos imaginar um exemplo mais absurdo. Suponhamos que um órgão tenha inúmeras dotações, cada uma autorizando a aquisição de um único veículo. Se o órgão proceder a um congelamento linear, por menor que seja, de toda as dotações, este não poderá adquirir um veículo sequer!

O argumento do TCM também não tem respaldo legal, considerando que a Lei Orçamentária fala em "atualizar dotações orçamentárias, para mais ou para menos", sem especificar que a atualização deve atingir linearmente toda as dotações. Além disso, o caráter global da atualização fica implícito quando estabelece que ela "terá como limite a projeção da receita anual". O legislador não poderia ter agido de forma diferente, pois é importante lembrar que o orçamento é obrigatoriamente uma *discriminação detalhada* de subprojetos e sub-atividades, em grande parte *indivisíveis*. Como no orçamento os recursos atribuídos aos subprojetos e sub-atividades são os estritamente necessários, um congelamento linear de toda as dotações não faz sentido, pois implica em deixar recursos orçamentários alocados e imobilizados, insuficientes para executar essas despesas.



A "transposição de recursos", segundo o entendimento do TCM, pode ser melhor entendida recorrendo ao próprio exemplo utilizado pelo Conselheiro Relator:

"a) uma verba de Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros) que compreende 3 (três) dotações: dotação 1, dotação 2 e dotação 3, equivalendo, cada uma, a Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros);

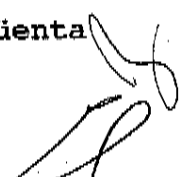
b) há um congelamento de 50% (cinquenta por cento). Ou seja, em verdade, há uma redução de Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros), no global;

c) decorreria, daí, que, em cada verba (a de no.1, a de no.2 e a de no.3), o Executivo subtrairia metade (ou seja, 50%). Tecnicamente falando, restou, por conseguinte, ao Executivo autorização legislativa para a utilização de 50% (cinquenta por cento) de cada dotação inicial. Vedada a alocação ou a transferência de recursos, além do determinado pela Lei.

Em outras palavras, às dotações 1, 2 e 3 restou a cada uma a autorização equivalente a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros);

d) na prática, entretanto, o que ocorreu foi que a dotação número 1 não sofreu qualquer redução, sua utilização foi integral.

Ora, a dotação, o valor orçado inicial, o valor autorizado pelo Legislativo de Cr\$ 300.000,00 foi reduzido em 50% (cinquenta



por cento), ficando, portanto, em números absolutos, Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros).

Se a dotação no.1 foi usada integralmente e o seu valor era de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros), fica claro que o saldo de Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros) estaria sendo utilizado nas dotações no.2 e 3."



Segundo o Relator do TCMSP, esse procedimento teria sido utilizado, seguidamente, pelo Executivo Municipal, o que comprovaria a "transposição ilegal" de recursos, pois a mudança de prioridades não contava com autorização Legislativa. A comprovação definitiva seria dada pela discrepância entre a Despesa Fixada e a Realizada.

Em primeiro lugar, é necessário precisar o conceito de *Transposição de Recursos*. De fato, a Constituição Federal estabelece no artigo 167 que são vedados:

"a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa"

Não veda, dessa forma, a transposição dentro de uma categoria de programação e dentro de um mesmo órgão.

No argumento apresentado pelo TCM, o pressuposto para estabelecer que o Executivo teria feito "transposições ilegais" é de que o congelamento teria, obrigatoriamente, que fazer um corte linear e proporcional de todas as dotações. Nesse caso, o Executivo teria primeiramente "feito" um congelamento "legal" e depois "transposto ilegalmente" o recurso de uma dotação para outra.




Já vimos que o pressuposto de que o congelamento de recursos deve atingir linearmente todas as dotações não tem fundamento e, assim sendo, não podemos falar em transposição de recursos, pois não houve efetivamente uma passagem de recursos de uma dotação para outra.

Nesse exemplo do TCM não houve efetiva transposição, remanejamento ou transferência de recursos da "dotação 2 e 3" para a "dotação 1". O que aconteceu, de fato, foi que o recurso de Cr\$ 300.000,00 foi congelado em 50% e com isso o Executivo decidiu levar adiante o projeto da "dotação 1". As "dotações 2 e 3" ficaram com recursos insuficientes. Não faz sentido paralisar os três projetos.

Cabe, agora, verificar se a decisão do Executivo de fazer um congelamento não linear e, de fato, priorizar algumas despesas, em face do congelamento, implica uma modificação das prioridades estabelecidas na Lei Orçamentária de 1991, sem autorização legislativa.

Universalmente, a iniciativa de elaborar a proposta orçamentária, enquanto instrumento de planejamento e execução de políticas públicas, cabe ao Poder Executivo. A partir das prioridades estabelecidas politicamente no processo eleitoral e nas permanentes negociações entre o Executivo e a população, na maioria das vezes intermediado pelos seus representantes no Legislativo, o Executivo remete a este um orçamento que poderá ou não ser aprovado. Mas a verdade é que o orçamento aprovado pelo Legislativo discrimina um conjunto de despesas prioritárias, mas não estipula a sua ordenação seqüencial. Esta, de fato, acaba



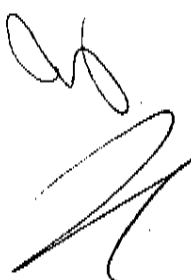
sendo também um processo político em que a decisão final cabe ao Poder Executivo, legitimamente eleito pelo povo.

É importante lembrar também que, quando da aprovação da Lei Orçamentária, o Legislativo autoriza o Poder Executivo a fazer despesas discriminadas. Não o obriga. Tanto é que a Lei Orçamentária deixa muito claro que as dotações orçamentárias autorizadas ou atualizadas só poderão ser empenhadas se houver correspondente previsão de arrecadação de recursos.

Dessa forma, como a Lei Orçamentária de 1991 não determina uma ordenação seqüencial específica de despesas, implicitamente delega ao Executivo o poder de estabelecer este seqüenciamento, tanto ao longo do ano como nos momentos em que o congelamento das dotações se torna necessário.

Este seqüenciamento, na realidade, depende de um conjunto complexo de fatores. Em primeiro lugar, daqueles fatores que podem tornar obrigatório o congelamento de recursos: comportamento da arrecadação, queda na taxa de inflação devido a choques econômicos, concretização ou não de operações de crédito, etc. Em segundo lugar, existem despesas que são contínuas e obrigatórias como a de pessoal, despesas indivisíveis, despesas com marcada sazonalidade e assim por adiante. Assim, uma discriminação detalhada do seqüenciamento de despesas é, na prática, uma tarefa impossível.

Portanto, não há também fundamento o argumento de que o Executivo teria modificado as prioridades estabelecidas pelo Legislativo.



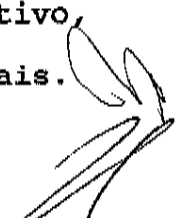
Finalmente, vejamos se a discrepância entre a alocação de recursos, na Lei no.10.920/90, e as despesas efetivamente realizadas pelo Poder Executivo, em nível da Classificação Funcional Programática, permite afirmar que as prioridades fixadas naquela Lei foram desvirtuadas.

Alocação de Despesas  
(Em Cr\$ 1.000)

Funções	Prevista	Autorizada*		Realizada	
	Lei 10.920	Cr\$	Cr\$	%	Cr\$
01.Legislativa	32.585	31.970	1,90	25.346	1,94
02.Judiciária	13.267	15.189	0,90	24.627	1,12
03.Adm./Planej.	107.763	249.948	14,85	234.937	17,95
04.Agric./Abast.	17.011	17.036	1,01	9.219	0,70
06.Segur.Pública	12.841	11.760	0,70	8.255	0,63
08.Educ. e Cultura	231.389	247.591	14,71	221.308	16,91
10.Habit. e Urban.	202.771	228.160	13,56	195.761	14,96
11.Ind.e Comércio	624	860	0,05	841	0,06
13.Saúde e Saneam.	312.511	361.338	21,47	217.713	16,64
15.Assist. e Prev.	244.640	239.503	14,23	180.555	13,80
16.Transportes	266.018	279.515	16,61	200.160	15,29
99.Reserva Contin.	15.886				
<b>Total</b>	<b>1.456.308</b>	<b>1.682.873</b>	<b>100,00</b>	<b>1.308.723</b>	<b>100,00</b>

\* Inclui Créditos Adicionais autorizados pelo Legislativo  
Fonte: Orçamento e Balanço 1991.

Realmente, observa-se no quadro acima que houve uma discrepância entre as despesas fixadas originalmente na Lei no.10.920, as despesas atualizadas com créditos adicionais suplementares e as despesas empenhadas. Em primeiro lugar, devemos lembrar que a alocação inicialmente consignada no Orçamento de 1991 foi modificada, com autorização do Legislativo, com a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais.





Dessa forma, as comparações devem ser feitas entre as despesas autorizadas e as realizadas e não entre estas últimas e as despesas fixadas originalmente pela Lei.

Observa-se também no quadro que as maiores discrepâncias ocorreram nas funções "Administração e Planejamento" e "Saúde e Saneamento". Vamos analisar estes dois casos, pois os demais são da mesma natureza.

As explicações dadas pela PMSP para estas discrepâncias são perfeitamente lógicas e aceitáveis. Em relação à função "Administração e Planejamento", a dotação orçada originalmente de Cr\$ 107.764 milhões correspondia a 7,40% da despesa total. A abertura de créditos adicionais elevou aquela dotação para Cr\$ 249.948 milhões, dobrando a participação na despesa total. As despesas empenhadas ficaram dentro desse limite, totalizando Cr\$ 234.937 milhões, 17,95% da despesa total. O aumento da dotação dessa função se explica pela elevação do gasto com "Administração Financeira", que alcançou Cr\$ 190.055 milhões, mais que três vezes o valor orçado originalmente. Foram recursos destinados ao pagamento dos serviços da dívida e para o fundo de sustentação de títulos, com a finalidade de cumprir os acordos que a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças fez com o Executivo Federal.

Como o controle sobre os gastos com serviço da dívida não está ao alcance da PMSP, uma vez que depende das diretrizes fixadas pelo Governo Federal e pelo Senado Federal, a única forma que a PMSP poderia se ater aos valores orçados originalmente teria sido pelo não cumprimento daquelas diretrizes. Além disso,



como já mencionamos, no exercício de 1991 as taxas reais de juros sofreram uma elevação brutal, chegando a atingir mais de 5% real ao mês, no final do ano.

A função "Saúde e Saneamento" tinha em 1991 uma dotação autorizada de Cr\$ 361.338 milhões, que correspondia a 21,47% da despesa global. A despesa realizada ficou 39,75% abaixo daquele limite autorizado, mas não obrigatório, e alcançou Cr\$ 217.713 milhões, 16,64% da despesa global. Nessa função, os projetos orçados como despesas de capital ficaram em grande parte paralizadas por falta de recursos. Empréstimos externos no valor de US\$ 200 milhões para construção e equipamento de unidades hospitalares não se concretizaram, pois a PMSP não obteve autorização das autoridades federais. Além disso, outras operações de crédito acabaram se frustrando, particularmente junto à Caixa Econômica Federal. Na verdade, o Orçamento de 1991 previa operações de crédito no valor de Cr\$ 352.719 milhões, mas apenas Cr\$ 141.811 milhões foram efetivados. Deste último total, apenas Cr\$ 24.000 milhões foram destinados a projetos, considerando que o restante foi destinado à rolagem da dívida mobiliária. É por essa razão que apenas 37,27% do valor dos projetos previsto no Orçamento para 1991 foram executados. Conforme observa a Auditoria do TCMSP na fl.no.62 de seu relatório: "O Balanço Orçamentário mostra claramente a grande desproporção entre o valor autorizado para Despesa de Capital e o seu correspondente valor empenhado. Fica evidente a decorrência da não realização de operações de crédito. A consequência da




despesa de Capital - 4110 - Obras e Instalações, onde verificamos que, no exercício de 1991, o Executivo realizou apenas 33% (em termos monetários) das Obras e Instalações previstas no orçamento".

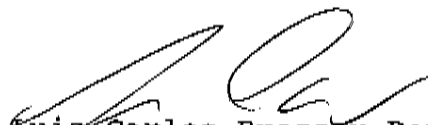
Não tem razão, portanto, o TCMSP ao falar em "efeitos danosos das transposições e remanejamentos de dotações utilizados com livre arbítrio pelo Executivo" devido à não-realização dos projetos constantes do Orçamento-Programa de 1991 e a diferenças entre as despesas orçadas e as realizadas. Existem justificativas lógicas e aceitáveis. Mais do que isso, como vimos, a única forma da PMSP atender as prioridades estabelecidas originalmente no Orçamento teria sido se tivesse incorrido em desobediência às diretrizes das autoridades federais e à inadimplência, no que se refere aos serviços da dívida, e se os projetos tivessem sido levados adiante sem recursos.

## 6. CONCLUSÃO


Em conclusão, não vemos razão para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo propor a rejeição das contas de 1991 do Executivo Municipal de São Paulo. Houve evidente zelo por parte da Prefeitura no cumprimento da Lei e execução do Orçamento. A gestão econômico-financeira, em um ano tão conturbado, foi excelente. Os problemas apontados pelo TCMSP ou são simplesmente inexistentes ou derivam de práticas orçamentárias que foram sendo desenvolvidas através dos anos como adaptação à alta taxa de inflação e à instabilidade que caracterizam a economia



brasileira. Aperfeiçoamentos podem ser sempre efetivados. Uma das funções do TCM, além de realizar sua função fiscalizadora, é colaborar para o contínuo desenvolvimento das práticas orçamentárias da Prefeitura de São Paulo. Não cremos, entretanto, que a simples rejeição global das contas do Executivo Municipal, que o TCM voltou a propor neste ano, contribua para tais objetivos.



Luiz Carlos Bresser Pereira



Yoshiaki Nakano