

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER 412/89 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI 204/89

Projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Arnaldo Madeira, visa dispor "sobre o encaminhamento pelo Executivo, à Comissão de Finanças da Câmara Municipal, de informações sobre a execução orçamentária do exercício, bem como de indicadores da situação econômica e financeira do Município, nas condições que especifica."

A Constituição Federal demonstra, em vários de seus preceitos, o objetivo de dar transparência às finanças públicas, como se pode observar, exemplificativamente nos artigos 162 e 165 § 3º.

Por outro lado, e na mesma Lei Maior que verificamos que caberá à Lei Orgânica, estabelecer os procedimentos pelos quais se realizarão os controles externos e interno do Município. Assim, o artigo 29, inciso IX, dispõe que o Município reger-se-á por lei orgânica, votada, aprovada e promulgada pela Câmara, que deverá atender, entre outros, ao seguinte preceito: "organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal". O artigo 30, inciso III, prevê que compete aos Municípios: "instituir e arrecadar os tributos de sua competência bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei." Já no artigo 31, "caput", temos que "a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo..."

Observe-se, ainda, que a Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei nº 9, de 31 de dezembro de 1969), em seu artigo 91, estabelece e obrigatoriedade de "o balancete relativo à receita e despesa do mês anterior será encaminhado à Câmara e publicado mensalmente até o dia vinte. ..."

Pela inconstitucionalidade e ilegalidade.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça em, 20 de junho de 1989.

GILBERTO NASCIMENTO - Presidente
BRASIL VITA - Relator
ARSELINO TATTO
BRUNO FEDER
HENRIQUE PACHECO
PEDRO DALLARI
USHITARO KAMIA
WALTER ABRAHÃO -c/restrições

VOTO CONTRÁRIO

Projeto de Lei, de iniciativa do Nobre Vereador Arnaldo de Abreu Madeira, visa dispor sobre o encaminhamento pelo Executivo, à Comissão de Finanças da Câmara Municipal de informações sobre a execução orçamentária do exercício, bem como de indicadores da situação econômica e financeira do Município, nas condições que especifica.

A ação fiscalizadora do legislativo se fortalece com o advento da nova carta constitucional.

Nesse sentido, a propositura contida no presente P.L. se harmoniza perfeitamente com a carta magna, que trouxe ao legislativo a incumbência da ação fiscalizadora no dia a dia e não a posteriori.

Assim, verificando que o presente PL vem dispor sobre matéria vacante, e que tal matéria amolda-se a constituição de 5 de Outubro, somos pela legalidade.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 20 de junho de 1989.

WALTER FELDMAN

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº 606/89 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 204/89.-

O projeto em questão, de autoria do nobre Vereador Arnaldo Madeira, dispõe sobre o encaminhamento, pelo Executivo, à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, de informações sobre a execução orçamentária do exercício, bem como de indicadores da situação econômico-financeira do Município, estabelecendo condições em termos de prazo e conteúdo dessas informações.

Trata-se de propositura bastante oportuna, uma vez que o acompanhamento da execução orçamentária e da situação financeira do Município, pelo Legislativo, tem sido prejudicado, quer pela defasagem da publicação dos dados pertinentes, quer pela falta de qualidade das informações (decorrente, muitas vezes, da agregação de dados ou, mesmo, de omissões).

Além desse aspecto, contempla o projeto a obrigatoriedade de o Executivo fornecer suas previsões mensais de receita para o exercício, informação essa importantíssima na análise da abertura de créditos suplementares - sob alegação de excesso de arrecadação.

Diante do exposto, esta Comissão manifesta-se favoravelmente à propositura em tela. Todavia, no sentido de aperfeiçoá-la, apresenta o seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº AO P.L. 204/89

Dispõe sobre o encaminhamento, pelo Executivo, à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, de informações sobre a execução orçamentária do exercício, bem como de indicadores da situação econômica e financeira do Município, nas condições que especifica.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, d e c r e t a:

Art. 1º - O Executivo encaminhará à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal informações sobre a execução orçamentária do exercício, bem como indicadores da situação econômica e financeira do Município, nas condições que se seguem:

I - Até o dia 10 (dez) de cada mês, a receita realizada até o mês anterior, e as previsões mensais de receita até o final do exercício, com indicação de taxas mensais de inflação utilizadas, nos termos do anexo I à presente lei;

II - Até o dia 10 (dez) de cada mês, o relatório de acompanhamento da execução da despesa orçamentária - até o mês anterior, por natureza, por projeto e atividade, por função e por órgão, respectivamente nos termos dos anexos II; III; IV e V à presente lei;

III - até o dia 5 (cinco) de cada mês, o relatório de aplicações financeiras diárias das disponibilidades de caixa do mês anterior, da Administração Direta e dos órgãos da Administração Indireta do Município, indicando montante e tipo de aplicação, instituição financeira, taxas, prazos e encargos;

IV - até o dia 10 (dez) de cada mês, o demonstrativo das fontes e das aplicações do "FUNDO DE LIQUIDEZ DE TÍTULOS MUNICIPAIS" do mês anterior;

V - até o 15º (décimo quinto) dia de cada trimestre, o perfil da dívida pública fundada do Município, nos termos do anexo VI à presente lei.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER 807/89 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO REFERENTES AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 1988.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se presente do exame do parecer do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM) sobre as contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 1988.

Aquele órgão, acolhendo integralmente as conclusões do voto do Conselheiro Relator, Francisco Simenez, decidiu, por unanimidade, encaminhar a esta Câmara parecer favorável à aprovação das contas do Executivo Municipal, com as seguintes determinações:

1) observar o disposto nas Leis Federais 4.320/64 (art. 2º, 2º e Anexos 33, 14 e 17), revelando, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração da Dívida Flutuante, sob o título "Serviços da Dívida a Pagar", o valor da despesa empenhada e não paga, correspondente aos serviços da dívida;

2) observar, inclusive durante o exercício, o estabelecido pelo artigo 35, inciso II, da Lei Federal 4.320/64, de forma que todos os demonstrativos contábeis elaborados mensalmente revelem corretamente o total da despesa empenhada;

3) tomar as providências promovidas através do processo TCM 37.006.404.86-44, visando a eliminação das impropriedades detectadas na movimentação da subconta do Passivo Financeiro "Credores por Folhas de Pagamento" e na conta do mesmo grupo "Credores Diversos Particulares", de forma que as mesmas revelem corretamente as obrigações financeiras pelas inseridas;

4) observar os dispositivos das Leis Municipais nºs 8.989/79 e 9.360/81, providenciando, tempestivamente, a atualização dos valores dos seguros de Fidelidade Funcional;

5) promover providências no sentido de que os responsáveis pelos almoxarifados obedecem rigidamente as normas do "Manual de Procedimentos para Almoxarifados", instituído pelo Decreto 23.403, de 06 de Fevereiro de 1987 (cf. Processo TC 72.002.814.89-20, fls. 289/290).

Submetido o parecer do TCM a esta Comissão, para análise, são, nesse sentido, as considerações que se seguem.

2. O CONTROLE EXTERNO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O controle externo da execução orçamentária consiste em verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos recursos públicos e o cumprimento do plano de orçamento (cf. art. 8º, Lei 4.320/64), cabendo ao TCM auxiliar a Câmara Municipal nessa tarefa (cf. art. 37, § 1º, CF, combinado com o art. 87, LOM).

Destarte, o exame do parecer do TCM, favorável à aprovação das contas do Executivo Municipal, deve atentar sobre em que medida ele fornece elementos ao Legislativo, tendo em vista formar-lhe a convicção acerca do atingimento dos objetivos perseguidos pelo controle externo, acima referidos.

O parecer do TCM fundamenta-se no relatório do Conselheiro Relator, o qual por sua vez, baseia-se em manifestações dos setores técnicos daquele órgão. Tais manifestações, consubstanciadas em relatório técnico, resultam de exames e perícias diversos, dos quais se destacam dos grupos: 1º exames de auditorias externas; 2º análise de balanços e demonstrativos contábeis.

Os exames e auditorias externas compreendem diligências realizadas pelo TGM, durante o exercício, junto a órgãos do Executivo, com objetivo de examinar atos com implicações de natureza orçamentária, financeira, patrimonial e contábil. São feitos por amostragem. (v.g. acompanhamento de licitações e contratos, atos de pessoal, auditorias de caixa e materiais, almoxarifado, etc.), sendo que as falhas detectadas são apontadas e eventualmente resolvidas em processos próprios.

A análise de balanços e demonstrativos contábeis, por sua vez, atém-se ao confronto dos dados e valores neles consignados, no sentido de constatar sua compatibilidade intrínseca, bem como sua adequação formal às normas gerais de direito financeiro estatuidas pela Lei Federal 4.320/64. Além desse aspecto, visa tal exame a verificar, dentro dos objetivos do controle externo já referidos, o cumprimento, ao menos do ponto de vista contábil, da Lei do orçamento.

Tais considerações evidenciam o alcance e as limitações do controle exercido pelo TGM, pelo menos até o exercício de 1988. Com efeito, restringe-se o mesmo a aspecto jurídico-contábil, o que é consentâneo com a definição legal de controle externo estabelecida sob a égide da Constituição Federal anterior. A ampliação do controle externo trazida pela atual Carta, abrangendo aspectos de legitimidade, economicidade e operacionalidade, é algo a ser observado a partir deste exercício, e que se refletirá com certeza, no exame das contas de 1989. Por ora, na análise do exercício de 1988, deve-se em mente tal limitação.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 1988

A par das falhas detectadas, que foram objeto de determinações no parecer do TGM, da análise das contas do Executivo emergem aspectos que merecem ser comentados.

Durante o exercício de 1988, a despesa total do Município montou a NCz\$ 560,3 milhões, contra uma receita arrecadada de NCz\$ 412,1 milhões, redundando num expressivo déficit orçamentário da ordem de NCz\$ 148,2 milhões (26,5% da despesa total). Tal situação, em termos fundos e usos, pode ser resumida como segue:

	NCz\$ mil
Receitas Correntes	268.166,2
(-) Despesas Correntes	336.052,7
Poupança	(67.891,0)
(+) Receitas de Capital	143.922,4
Capacidade Bruta de Investimento	76.031,4
(-) Despesas de Capital	224.273,2
Hiato (Déficit Orçamentário)	(148.247,2)

Note-se que as receitas próprias do Município (representadas pelas receitas correntes), sequer foram suficientes para cobrir a manutenção da máquina administrativa (despesas correntes), resultando numa "despoupança" da ordem de NCz\$ 67,9 milhões. Não obstante isso, o "esforço" em dispendio em capital, foi bastante elevado, atingindo a cifra de NCz\$ 224,3 milhões (40% da despesa total), o que só foi possível com o recurso maciço ao endividamento, principalmente de curto prazo (dívida fluante). Com efeito, o substancial déficit orçamentário do exercício acabou sendo financiado pela elevação dos restos a pagar (despesas empenhadas e não pagas), que sofreram um aumento de NCz\$ 144,9 milhões em relação ao ano anterior. Para tanto contribuiu, decisivamente, a prática reiterada de abertura de créditos adicionais suplementares, pelo Executivo, sob alegação de excesso de arrecadação que, afinal, acabou por não ocorrer, conforme demonstrado a seguir:

Créditos Adicionais Suplementares (NCz\$ mil)

Recursos Indicados	Valor	Recursos Efetivos	Créditos s/ Cobertura
Anulação dotações	15.640,0	15.640,0	-
Oper. crédito	117.565,5	76.609,8	40.955,7
Excesso arrecadação	282.790,2	157.634,8	125.155,4
Total	415.995,7	249.884,6	166.111,11

Observe-se que o "erro" de previsão do Executivo foi da ordem de 40%, percentual esse muito acima do razoável. O resultado foi a abertura de créditos sem lastro (o que, em última análise, significa gastos sem recursos) da ordem de NCz\$ 166,1 milhões.

A par dos efeitos prejudiciais à situação financeira do Município em termos quantitativos (déficit), o procedimento em questão também afetou, qualitativamente, a execução orçamentária do exercício, na medida em que propiciou ao Executivo alocar livremente (via decreto) os recursos orçamentários em despesas que julgasse prioritárias, não obstante as prioridades inicialmente fixadas pela lei orçamentária anual. O quadro a seguir, resume essa situação:

Execução Orçamentária - 1988
(em %)

FUNÇÃO	AUTORIZADO NO ORÇAMENTO	REALIZADO	VAR. %
Legislativa	1,8	1,5	- 16,7
Judiciária	1,2	0,7	- 41,7
Adm. Planejamento	13,6	20,6	51,5
Agricultura	1,4	1,3	- 7,1
Defesa Nac. Seg. Pública	1,4	0,5	- 64,3
Educação e Cult.	15,4	10,6	- 30,3
Habituação e Urbanismo	14,8	15,6	5,4
Ind. Com. Serviços	(*)	(*)	-
Saúde e Saneamento	18,5	13,9	- 24,9
Assist. e Previdência	12,2	9,4	- 23,0
Transportes	18,1	26,1	44,2
Reserva e Contingência	1,7	0	-100,0
TOTAL	100,0	100,0	

(*) inferior a 0,1%

Do exame da alocação da despesa, denota-se o excepcional aumento "real" dos gastos na função Transporte (que absorveu mais de um quarto do orçamento, crescendo 44,2% em relação ao inicialmente fixado), em detrimento das funções dita "sociais", como Educação e Cultura (que de 30,3%²), Saúde e Saneamento (-24,9%) e Assistência e Previdência (-23,0%). Em termos de prioridade, as alterações ficam mais evidentes: Saúde e Saneamento, de prioridade número um, no orçamento, caiu para o quarto lugar na execução efetiva; Educação e Cultura terceiro passou para o quinto; em contrapartida, a função Administração e Planejamento, de quinta colocada ascendeu ao segundo lugar (crescimento de 51,5%), em razão, sobretudo, da subestimativa do serviço da dívida do Município, que acabou por absorver cerca de 14,3% do orçamento municipal.

Ressalta-se, por fim, que o procedimento descrito, apesar de discutível, quer do ponto de vista de gestão financeira, quer no que tange à observância da alocação de recursos fixada na lei orçamentária, foi, de acordo

com o TCM; formalmente correto, ou seja, revestiu-se de legalidade porquanto calcado, de um lado, nos limites globais de suplementação autorizados pelo Legislativo durante o exercício, e, de outro, em falhas nas normas de direito financeiro pertinentes, às quais, no entender da quele órgão, respaldariam juridicamente tal prática, ainda que abusiva. Da análise efetuada, resta, porém, ao Legislativo a advertência no sentido de impor, doravante, medidas restritivas que previnam a abertura indiscriminada de créditos suplementares, sob pena de, num futuro próximo, ter de lamentar, mais uma vez, situações dessa natureza.

4. CONCLUSÃO

À vista do que foi exposto e considerando:

1º as limitações do controle da execução orçamentária, restrito, no que tange ao exercício de 1988, a aspectos jurídico-contábeis;

2º que, de acordo com esse enfoque, as falhas apontadas no parecer do TCM são de natureza sanável, devendo sua regularização ser objeto de acompanhamento por aquele órgão e, por extensão, pela própria Câmara; e

3º que, apesar de pouco recomendável, a abertura de créditos suplementares, resultando no elevado déficit orçamentário do exercício, revestiu-se de legalidade, na medida em que autorizada pelo próprio Legislativo;

Esta Comissão manifesta-se pela aprovação do parecer do TCM, referente às contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 1988, com as ressalvas e as determinações nele apontadas.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, 31 de agosto de 1989.

Arnaldo Madeira - Presidente - com restrições

Antônio Carlos Caúso - Relator

Jamil Achôa

Devania Ribeiro - com restrições

Antônio Sampaio

Chico Whitaker - com restrições

Nelson Guerra

Albertino Nobre

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER 755/89 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O OFÍCIO 168/89 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

O ofício em questão, enviado pelo Tribunal de Contas do Município, trata de estudos relacionados com os salários dos servidores municipais e a arrecadação da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A análise efetuada pela Unidade Técnica de Engenharia (U.T.E.) do Tribunal baseia-se no ofício circular ... 427/89 do Sr. Secretário das Finanças, o qual fornece uma série de dados e sugere 4 conclusões que são analisadas pela citada Unidade Técnica.

As duas primeiras conclusões são:

a) o percentual de despesas de pessoal, sobre as receitas correntes, vem crescendo a cada ano, tendo sido de 35,3% em 1980 e 52,3% em 1988;

b) o volume global de despesas com pessoal deste ano (em valores de 1988) deverá atingir NCz\$ 164 milhões, nível este só inferior nesta década ao ano de 1986 (NCz\$.. 201 milhões).

A análise efetuada pela U.T.E. conclui que, embora a despesa pessoal de 1988 seja a terceira maior na década de 80, a quantidade de servidores é a maior, e a despesa média anual por servidor é a penúltima da década.

A nosso ver, a agregação de valores nominais introduz distorções que a equalização temporal dos dados via utilização de deflator mensal reduz. Desse modo, em valores reais, mês a mês, o percentual de despesas de pessoal sobre as receitas correntes em 1988 foi de 50%, menor portanto, do que o percentual obtido com os valores nominais.

Sobre a conclusão b, um estudo mais recente da Secretaria das Finanças (de setembro/89) prevê um gasto nominal com pessoal este ano de NCz\$ 2.338 milhões.

Em valores de 1988 (utilizando-se como deflator o o IGP-DJ, com previsões da Assessoria desta Comissão para os meses de setembro a dezembro/89) essas despesas deverão atingir NCz\$ 177 milhões (26,4% a mais em relação a 1988), nível este só inferior, nesta década, ao ano de 1986. Ressalta-se que a utilização de novas previsões de deflator desvinculada da alteração das receitas à luz do novo quadro inflacionário (como feita pela U.T.E.) implica na introdução de distorções. Porém, como a análise de previsões de arrecadação necessita de profundos estudos, envolvendo inclusive modelos econométricos, a utilização pura e simples dos dados previstos pela Secretaria foi assumida sem modificações neste parecer, mesmo porque a própria previsão da Secretaria para a variação do índice do DJEESSE de setembro até dezembro/89 é apenas 3,7% menor que a variação do IGP prevista pela Assessoria desta Comissão.

A terceira conclusão do estudo da Secretaria é a seguinte:

c) O salário médio real de 1989 (mantido o atual nº servidores), respeitando a atual lei salarial, deverá crescer, em relação a 1989, em termos reais de 3,1% (base no IPC), 13,7% (base no DJEESSE) e 19,0% (base no IGP).

O estudo da U.T.E. discorda quanto aos percentuais.

Admitindo, de forma otimista, que o IGP estacionasse de julho até o final de do ano em 25%, a equipe técnica do Tribunal conclui que as receitas correntes deverão crescer 8,7% em termos reais e não de 17,0% como o previsto, enquanto que as despesas de pessoal deverão crescer

em relação a 1988, 10,6% em termos reais e não de 19,96% como o previsto.

Como já citado, baseados nos novos dados da Secretaria, concluímos que o montante de gastos com o pessoal este ano deverá atingir NCz\$ 177 milhões em valores médios de 1988. Com os dados de quantidade média de servidores por ano, constantes do estudo citado, concluímos que o salário médio real deste ano deverá crescer 24,6% pelo critério da agregação nominal e deflação pelo IGP médio.

Essa diferença em relação à análise da U.T.E. deve-se à revisão dos dados previstos de arrecadação pela Secretaria das Finanças. Com efeito, ao mesmo tempo que se prevê um aumento do número de servidores (+1,4%), estima-se um crescimento de gastos com pessoal de 26,4%. Mas, como já citado, os valores reais mês a mês traduzem melhor o que ocorre.

Sob esse ponto de vista estima-se para este exercício um crescimento de 18,3% do salário médio real em relação a 1988.

A quarta conclusão da Secretaria é a seguinte:

d) os reajustes salariais, neste 2º semestre, serão sempre inferiores à inflação mensal para cumprir a atual lei salarial.

A U.T.E., pelo que já havia exposto anteriormente, concorda.

Temos a acrescentar que, com os dados do novo estudo da Secretaria das Finanças e com as novas estimativas de inflação, os reajustes trarão perdas significativas para os salários nestes últimos meses do ano. Tomando como base o mês de agosto passado, a perda acumulada, de setembro a dezembro, será de 25,7%, excluídos os abonos.

A atual lei salarial, pela forma de cálculo que determina, pode fazer com que o montante de gastos com pessoal fique aquém do teto de 58%, pelo menos em termos reais. Senão vejamos: em termos nominais, o percentual de gastos com pessoal em relação às receitas correntes estimado é de 57,2%; em termos reais (isto é utilizando-se o deflator mensal), porém esse percentual cai para 52,0%, ou seja, se a lei salarial considerasse valores reais mensais de receita e despesa, a massa salarial poderia ser 11,5% maior.

Diante do exposto, concluímos que:

A correlação entre aumento do nível geral de preços e as receitas feita pela U.T.E. introduz distorções, como já citado, o que de certa forma prejudica a análise.

O estudo apresentado está defasado, tendo sido elaborado no início de agosto com dados de julho, sendo que as observações deste parecem ter o sentido de atualizá-lo quanto a determinados aspectos;

É louvável a intenção da análise, levantando questões e fornecendo subsídios para formulação de uma nova política salarial.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento em, 28 de setembro de 1989.

Arnaldo Madeira - Presidente

Antônio Sampaio - Relator

Nelson Guerra

Antônio Carlos Caruso

Jamil Achôa

Devania Ribeiro

Chico Whitaker