



CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

ESTADO DE SÃO PAULO

COORDENADORIA LEGISLATIVA

RELATÓRIO FINAL

**COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS
(CEE)**

**PUBLICADO PELA COORDENADORIA
LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE
RIBEIRÃO PRETO EM ATENDIMENTO AO
DISPOSTO NO ARTIGO 120, PARÁGRAFO 2º
DO REGIMENTO INTERNO CAMERAL -
RESOLUÇÃO 174/2015**

PROMOVENTE: _____

COORDENADORIA LEGISLATIVA

ASSUNTO: _____

**COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS
(CEE)**

**APOIO DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
SOCIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE
RIBEIRÃO PRETO**



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

RELATÓRIO FINAL

PROMOVENTE: Mesa da Câmara Municipal

ASSUNTO: Comissão Especial de Estudos para analisar a estrutura

de créditos adicionais vinculados ao Orçamento e durante a

execução orçamentária (Requerimento nº 25.132/14 - Gláucia Brenice)

COMISSÕES

JUSTIÇA/REDAÇÃO - OBRAS - EDUCAÇÃO - SAÚDE - MEIO AMBIENTE - FINANÇAS

Resolução

APROVADO: LEI COMPLEMENTAR Nº 138 DE 03/12/14 REJEITADO EM ___/___/___

ACOLHIDO EM ___/___/___

OFÍCIO Nº _____

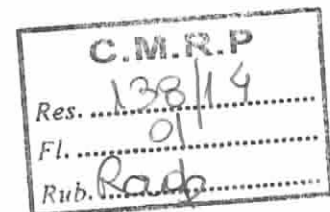
OBSERVAÇÕES: _____



RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS

OBJETO: CEE PARA ANALISAR A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS VINCULADOS AO ORÇAMENTO E DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

RESOLUÇÃO N.138/2014



I – RESUMO DA CEE

A Câmara Municipal de Ribeirão Preto aprovou, na sessão ordinária do dia 11 de novembro de 2014, o requerimento de número 25.132 de autoria da vereadora Gláucia Berenice , propondo a constituição da Comissão Especial de Estudos " **PARA ANALISAR A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS VINCULADOS AO ORÇAMENTO E DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** ".

A presente comissão se originou do interesse em avaliar o impacto orçamentário e a necessidades das recorrentes autorizações para abertura de créditos suplementares por ocasião da aprovação do orçamento anual, sempre na proporção de 20% do total da despesa, malgrado as tentativas de reduzir esta proporção por meio de emendas. Está no escopo desta CEE também avaliar as leis específicas



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

para abertura de créditos adicionais, neste caso as que são votadas e aprovadas em sessão plenária desta Câmara Municipal.

DO TRÂMITE LEGISLATIVO

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	02
Rub.	0000

No trâmite legal, por despacho do Presidente desta Casa, foi elaborado o Projeto de Resolução Nº 158/2014, constituindo a Comissão Especial de Estudos, composta por 03 (três) membros, a saber: vereadores Glaucia Berenice (PSDB), Paulo Modas (PROS) e Marcos Papa, até então sem partido, sob a presidência da primeira designada, com prazo de 120 (cento e vinte) dias, o qual foi aprovado na sessão ordinária do dia 02 de dezembro de 2014 e se transformou na Resolução nº 138, publicada em 08 de dezembro de 2014, sendo que a instalação da CEE ocorreu no dia 16 de dezembro de 2014, em que os vereadores membros deliberaram o que segue:

- a) Fazer o levantamento dos créditos abertos em dois ou mais exercícios para consolidar uma série histórica de dados;
- b) Ouvir o Secretário Municipal da Fazenda Francisco Sérgio Nalini após analisados os dados apurados;
- c) Ouvir os demais gestores das respectivas pastas envolvidas, de modo a avaliar a gestão destes recursos de modo mais restrito.

Com o objetivo de esclarecer a aplicação dos recursos oriundos de créditos suplementares, foram realizadas as seguintes oitivas:



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	03
Rub.	0000

CONVIDADO	INSTITUIÇÃO	REUNIÃO
Sr. Francisco Sérgio Nalini	Secretaria Municipal da Fazenda	26/08/2015
Dra. Darlene Caprari Mestriner Sra. Heloisa Helena de Almeida Batista	Secretaria Municipal da Saúde	18/12/2015
Sr. Eufrásio Pereira dos Santos	Secretaria Municipal da Educação	18/12/2015

Durante o desenvolvimento dos trabalhos desta CEE foram necessários quatro requerimentos de prorrogação de prazo.

Este é o resumo dos fatos apresentados na respectiva CEE para analisar a abertura de créditos adicionais vinculados ao orçamento e durante a execução orçamentária.

III. DA PESQUISA DE DADOS

III.1 Histórico dos créditos autorizados no orçamento

As Leis Orçamentárias dos anos 2009 a 2014 trazem os seguintes percentuais de margem de suplementação, em todos os exercícios no *caput* do artigo 6º, que tem sempre a mesma redação:



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa, observando o disposto no artigo 43 e seus parágrafos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Em princípio, a questão deste tipo de crédito adicional está centrada no artigo 6º de cada lei orçamentária anual. Conforme demonstrado, é convenção o mesmo incidir sobre o total da despesa, pois a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) não determina a base de incidência do percentual. A partir desta constatação, foram calculados os valores autorizados para a suplementação de créditos por decreto no período 2007 a 2014, conforme disposto na quadro seguinte. Observa-se que nem sempre o Poder Executivo municipal adotou o percentual de 20%, como mostraram os dois primeiros anos do período (2007 e 2008), cujos percentuais foram 10% e 15%, respectivamente.

Resultado da aplicação do percentual de suplementação com base nas despesas orçamentárias.

Exercício	Total Despesa (R\$)	Art. 6º (%)	Total
2007	828.321.564,00	10	82.832.156,40
2008	928.566.460,00	15	139.284.969,00
2009	1.142.202.280,00	20	228.440.456,00
2010	1.359.038.920,00	20	271.807.784,00
2011	1.420.741.559,00	20	284.148.311,80
2012	1.634.757.914,11	20	326.951.582,82
2013	1.900.914.118,30	20	380.182.823,60

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	04
Rub.	Baob



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

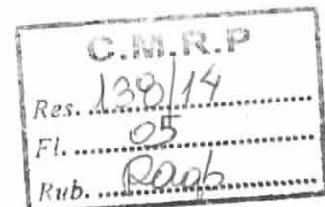
2014	2.226.357.176,00	20	445.271.435,20
------	------------------	----	----------------

Fonte: Leis Orçamentárias municipais (RIBEIRÃO PRETO, 2007 - 2014).

Verifica-se que a decisão de fixar em 20% o montante autorizado no orçamento para a suplementação coincidiu como o exercício em que a receita ultrapassou R\$ 1 bilhão, o que colocou Ribeirão Preto no restrito grupo de municípios com receitas deste nível. Neste ano, o município foi o 23º em arrecadação, segundo levantamento da Secretaria do Tesouro Nacional (2009). Em 2011, o último ano comparativo disponível, a cidade havia perdido o 23º lugar para São José dos Campos. Exceto pelo exercício de 2010, quando o Poder Executivo local decidiu apresentar um orçamento deficitário, nos demais o total da receita corresponde ao total da despesa, respeitando o Princípio do Equilíbrio Orçamentário.

III.2 Pesquisa abertura créditos adicionais nos anos de 2013 e 2014 (resumo)

Para aferir como é usada a referida autorização e avaliar sua necessidade, foram analisadas todas as publicações (decretos) no Diário Oficial de Ribeirão Preto referentes a abertura de créditos suplementares autorizadas pelas Leis nºs 12.933/2012 e 13.183/2013. Sendo obtidos os seguintes resultados:





Câmara Municipal de Ribeirão Preto

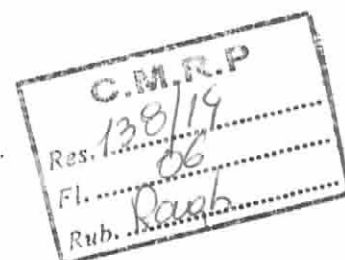
Estado de São Paulo

Resumo dos dados obtidos a partir do levantamento dos decretos publicados no Diário Oficial do Município

Mês 2013	n° Decreto	Data Decret.	Data DOM	Valor	Total do Mês	Dispositivos Orçamento
janeiro	19	28/jan	15/fev	R\$ 8.954.871,00		art. 7º inc II e III
	21	31/jan	15/fev	R\$ 7.850.000,00	R\$ 16.804.871,00	art. 6º
fevereiro	25	07/fev	20/mar	R\$ 321.000,00	R\$ 321.000,00	art. 7º inc. II e III
março	41	20/mar	18/abr	R\$ 1.507.461,00	R\$ 1.507.461,00	Art. 7º inc II e III
abril	52	22/abr	18/jun	R\$ 1.681.390,00	R\$ 1.681.390,00	art. 7º inc II e III
maio	61	10/mai	18/jun	R\$ 8.312.096,00		art. 7º inc II e III
	68	24/mai	14/jun	R\$ 6.521.278,00	R\$ 14.833.374,00	art. 7º inc. I, II e III
junho	89	05/jun	26/jun	R\$ 5.590.000,00		art. 7º inc III
	92	13/jun	12/jul	R\$ 4.923.000,00		art. 7º inc II e III
	96	25/jun	12/jul	R\$ 3.445.000,00		art. 7º inc. I, II e III
	99	28/jun	13/ago	R\$ 1.153.060,00	R\$ 21.111.060,00	art. 7º inc. I, II e III
julho	101	01/jul	13/ago	R\$ 5.150.000,00		art. 6º e art. 7º inc. II e III
	111	17/jul	13/ago	R\$ 2.617.000,00		art. 6º e art. 7º inc II e III
	115	26/jul	23/ago	R\$ 7.107.000,00	R\$ 14.874.000,00	art. 6º e art. 7º inc. I, II e III
agosto	119	07/ago	23/ago	R\$ 5.263.750,00		art. 6º e art. 7º inc. II e III
	145	20/ago	20/set	R\$ 827.722,00	R\$ 6.091.472,00	art. 6º e art. 7º inc. II e III
setembro	273	25/set	17/out	R\$ 10.979.700,00		art. 6º e art. 7º inc. I, II e III
	280	30/set	17/out	R\$ 11.345.910,00		art. 6º e art. 7º inc. I, II e III
	283	30/set	17/out	R\$ 13.564.000,00	R\$ 35.889.610,00	art. 6º e art. 7º inc. I e III
outubro	288	07/out	23/out	R\$ 3.491.283,00		art. 6º e art. 7º inc. I, II e III
	289	10/out	23/out	R\$ 6.635.000,00		art. 6º e art. 7º inc II
	296	17/out	01/nov	R\$ 8.665.000,00		art. 6º e art. 7º inc II e III
	299	24/out	14/nov	R\$ 17.540.572,00		art. 6º e art. 7º inc. I, II, III
	304	30/out	18/nov	R\$ 7.151.500,00	R\$ 49.483.355,00	art. 6º e art. 7º inc. I, II, III
	310	06/nov	02/dez	R\$ 8.000.000,00		art. 6º e art. 7º inc III
novembro	311	12/nov	04/dez	R\$ 9.298.000,00		art. 6º e art. 7º inc. I, II, III
	314	19/nov	17/dez	R\$ 10.200.000,00		art. 6º inc II e III
	324	25/nov	17/dez	R\$ 11.989.000,00		art. 7º inc III
	326	26/nov	02/01/2014	R\$ 10.154.933,78		art. 6º e art. 7º inc. I, II, III
	330	29/nov	02/01/2014	R\$ 6.826.000,00	R\$ 56.467.933,78	art. 6º e art. 7º inc. I e III
dezembro	354	05/dez	02/01/2014	R\$ 9.402.618,06		art. 6º e art. 7º inc. I e III
	364	16/dez	02/01/2014	R\$ 10.553.374,00		art. 6º e art. 7º inc. II e III
	374-A	17/dez	06/01/2014	R\$ 15.235.677,00		art. 6º e art. 7º inc. I e III
	376	20/dez	06/01/2014	R\$ 22.226.458,00		art. 6º e art. 7º inc. I e III
	377	26/dez	06/01/2014	R\$ 6.151.177,00		art. 6º e art. 7º inc. I e III
	391	30/dez	13/02/2014	R\$ 6.410.550,00	R\$ 69.979.854,06	art. 6º e art. 7º inc. I e III
Total					R\$ 289.045.380,84	

Fonte: Diário Oficial do Município.

Resumo dos dados obtidos a partir do levantamento dos decretos publicados no Diário Oficial para abertura de créditos suplementares em 2014.



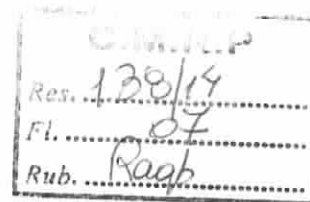


Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Mês 2014	n° Decreto	Data Decret.	Data DOM	Valor	total	Dispositivos Orçamento
janeiro	17	31/jan	18/fev	R\$ 7.047.000,00	R\$ 7.047.000,00	art. 7° inc I e III
fevereiro	26	19/fev	12/mar	R\$ 5.010.000,00	R\$ 5.010.000,00	art. 7° inc III Lei 13.183/13
março	39	12/mar	14/abr	R\$ 9.505.538,00	R\$ 14.970.738,00	Art. 7° inc II e III
	45	19/mar	03/abr	R\$ 5.465.200,00		Art. 7° inc II e III
abril	84	24/abr	29/mai	R\$ 6.560.714,00	R\$ 6.560.714,00	art. 7° inc II e III
	108	09/mai	29/mai	R\$ 290.000,00		art. 7° inc II
maio	109	15/mai	29/mai	R\$ 380.000,00	R\$ 11.343.244,00	art. 6°
	110	15/mai	29/mai	R\$ 9.643.244,00		art. 7° inc II e III
	122	30/mai	02/jul	R\$ 1.030.000,00		art. 7° II III
junho	128	16/jun	25/jun	R\$ 6.340.000,00	R\$ 13.384.679,49	art. 7° II e III
	133	23/jun	10/jun	R\$ 7.044.679,49		art. 7° inc II e III
julho	180	08/jul	29/jul	R\$ 4.762.414,00	R\$ 15.150.069,00	art. 6° e art. 7° inc. II e III
	187	24/jul	06/ago	R\$ 8.416.000,00		art. 7° inc II e III
	190	28/jul	13/ago	R\$ 1.971.655,00		7° inc. I, II e III
Agosto	201	05/ago	16/set	R\$ 6.627.500,00	R\$ 22.602.776,00	art. 6° e art. 7° inc. II e III
	219	22/ago	24/set	R\$ 11.394.276,00		7° inc. I, II e III
	225	28/ago	24/set	R\$ 4.581.000,00		7° inc. I, II e III
Setembro	249	24/set	07/out	R\$ 8.805.000,00	R\$ 8.805.000,00	art. 7° inc. III
	257	07/out	15/out	R\$ 14.610.700,00		art. 7° inc. III
outubro	264	10/out	24/out	R\$ 11.044.800,00	R\$ 41.864.118,00	art. 6° e art. 7° inc II e III
	265	17/out	05/nov	R\$ 12.586.618,00		Art. 7° inc II e III
	268	24/out	02/dez	R\$ 3.622.000,00		Art. 7° inc. II, III
novembro	274	10/nov	25/nov	R\$ 10.117.484,00	R\$ 17.437.284,00	Art. 7° inc. II, III
	287A	19/nov	25/nov	R\$ 7.319.800,00		art. 6° e art. 7° inc I, II e III
Dezembro	292	03/dez	22/dez	R\$ 7.319.796,56	R\$ 63.025.223,56	art. 6° e art. 7° inc I, II e III
	306	16/dez	30/dez	R\$ 9.034.750,00		art. 6° e art. 7° inc I, II e III
	311	17/dez	30/dez	R\$ 13.806.900,00		art. 6° e art. 7° inc I e III
	316	19/dez	09/01/2015	R\$ 11.724.700,00		art. 6° e art. 7° inc I, II e III
	330	22/dez	09/01/2015	R\$ 12.359.050,00		art. 6° e art. 7° inc I, II e III
	332	29/dez	22/10/2015	R\$ 8.780.027,00	R\$ 8.780.027,00	art. 6° e art. 7° inc I e III
Total					R\$ 227.200.846,05	

Fonte: Diário Oficial do Município.



III.3 Da análise dos dados.

Da análise dos quadros obtidos, foram comparados os totais de cada período com o valor autorizado nas leis orçamentárias respectivas, resultando na seguinte quadro comparativo:

Comparativo valor total movimentado pelos decretos de suplementação com o valor autorizado no orçamento.

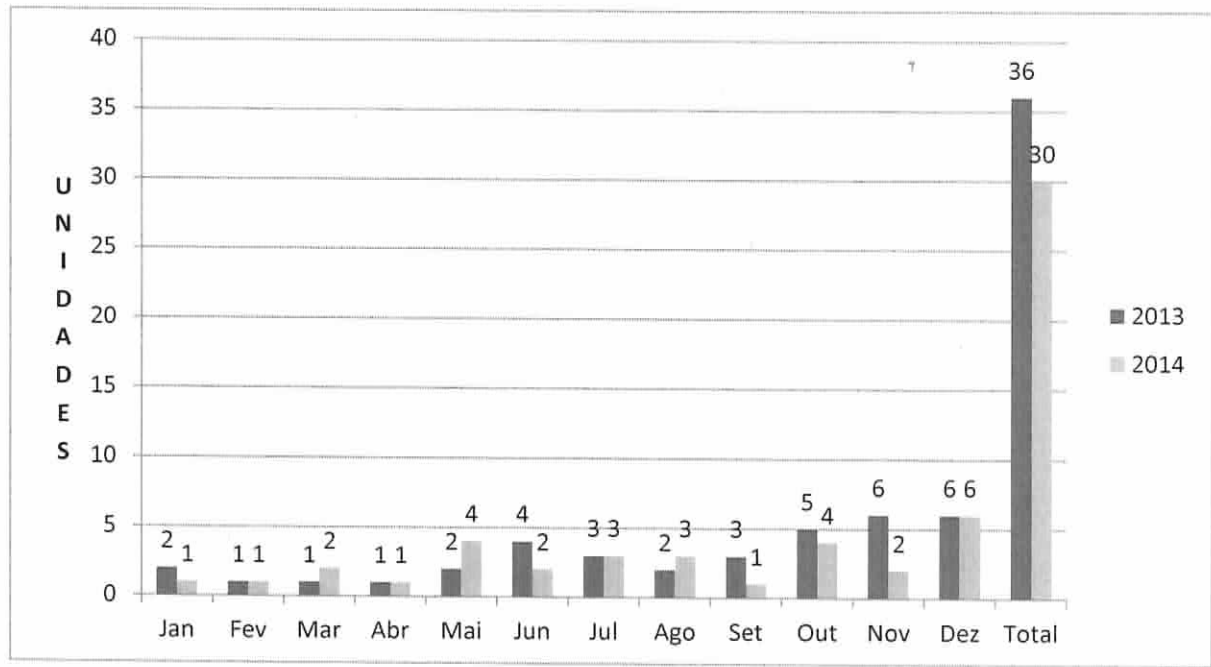
Exercício	Autorizado 20% (R\$)	Valor suplementado (R\$)	% da despesa
2013	380.182.823,60	289.045.380,84	15,20
2014	445.271.435,20	227.200.846,05	10,20



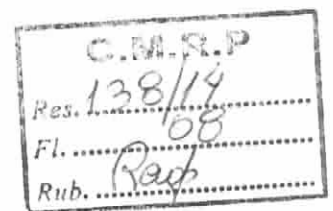
Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Como foram encontrados decretos publicados ao longo de todos os exercícios analisados, for verificado sua distribuição mês a mês, como forma de analisar as necessidades do gestor quanto aos créditos suplementares, o que resultou no gráfico abaixo:



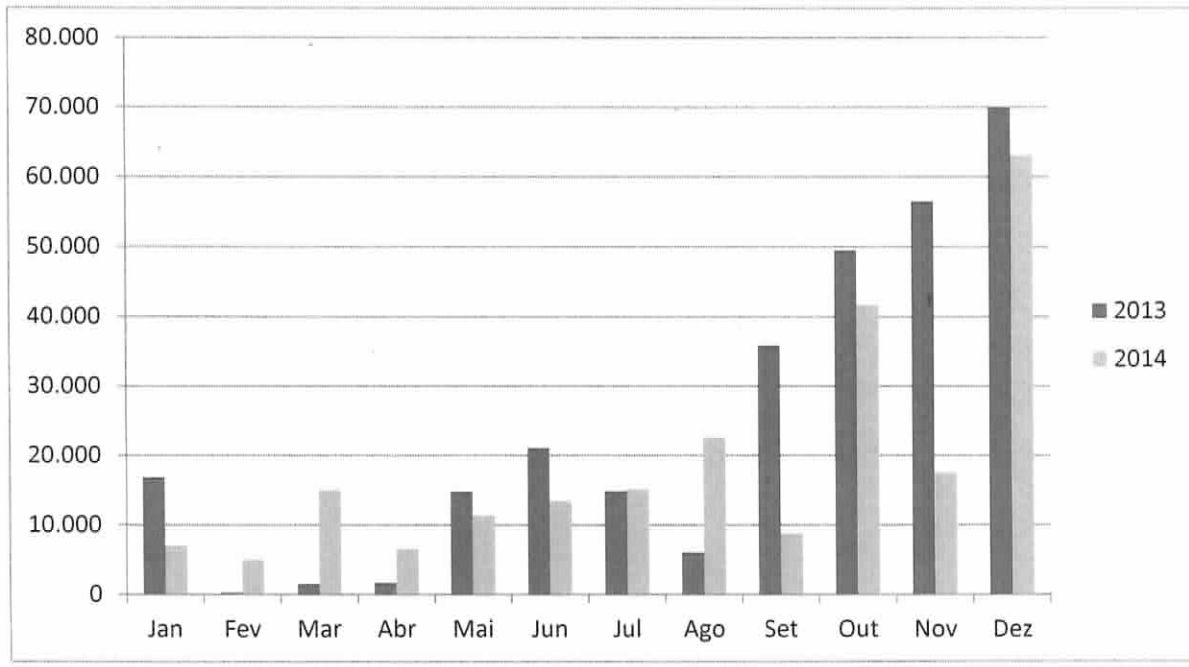
De forma complementar, foi verificada a distribuição dos valores movimentados pela Administração ao longo do ano, tendo como resultado no gráfico seguinte:





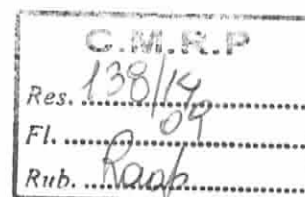
Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo



Os gráficos demonstram que o orçamento municipal começa a ser modificado por decreto já no primeiro mês de sua vigência (janeiro) e à medida que avança o exercício fiscal, mais o orçamento foi alterado. As alterações de início de exercício podem estar mais relacionadas a omissões e erros. Tais situações podem se repetir ao longo do ano, no entanto a expectativa é de que a tendência seja estabilizada ou assuma uma curva descendente, se mantida a característica excepcional dos créditos adicionais. A curva no ano de 2013 oscila bem mais que no período posterior. Isto é explicável a partir da constatação de que no ano de 2013 houve mais disponibilidade de recursos para a Prefeitura, derivados do aumento de 130% no imposto territorial. Tanto que diversos decretos foram publicados sob a expectativa de excesso de arrecadação do IPTU.

A Câmara Municipal de Ribeirão Preto ainda aprovou R\$ 31.375.166,25 em 2013, e R\$ 64.957.194,56 em 2014 em





Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

créditos suplementares, além dos valores dos decretos pesquisados. São leis específicas, submetidas a votação em Plenário, e que promoveram a transferência e a transposição de dotações orçamentárias.

Ainda que somados tais valores aos meramente movimentados por decreto, tem-se os seguintes percentuais, conforme quadro abaixo:

Total de créditos suplementares abertos nos anos de 2013 e 2014 e comparativo com valor autorizado.

Exercício	Autorizado 20% (R\$)	Valor suplementado	% da despesa
		(R\$)	
		Decretos + Leis Específicas	
2013	380.182.823,60	320.420.547,09	16,87
2014	445.271.435,20	292.158.040,61	13,12

Outra informação encontrada é a de que créditos suplementares foram autorizados com base em previsões de excesso de arrecadação não realizadas (ITBI e IR em 2013 e IPTU, CIP e Dívida Ativa em 2014). As despesas lastreadas nestas previsões são referentes a encargos, inclusive obrigações patronais, serviços de terceiros pessoa jurídica, sentenças judiciais, amortizações, subvenções sociais entre outras.

Houve uma intensa movimentação sobre a folha de pagamento e seus reflexos, o que é permitido pelo inciso I do artigo 7º, cujo somatório alcança a cifra de R\$ 100.730.799,00 no primeiro exercício analisado e R\$ 85.186.479,00 no segundo. A maior parte

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	10
Rub.	2000



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

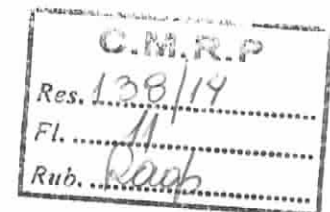
ocorre na área da Educação: 85,14 e 83,25 % respectivamente. Já a área da Saúde foi a que concentrou o maior número de despesas abertas a partir de excesso de arrecadação.

Houve grande variabilidade de valores nos lançamentos nos decretos pesquisados. Uma única dotação foi suplementada em mais de R\$ 7 milhões, enquanto o menor valor encontrado suplementou uma despesa em apenas R\$ 50,00.

São mais significativos os números e os valores adicionais abertos com base no artigo 7º, o que deve torná-lo objeto de análise mais acurada, até pelo fato de lhe escapar qualquer limite. Descontados os valores abertos sob a autorização do artigo 6º, em 2013 a Prefeitura utilizou do artigo 7º para abrir diretamente créditos suplementares no valor total de R\$ 149.421.421,84 e em 2014, R\$ 200.772.746,05.

IV. DAS REUNIÕES

Primeira Reunião



A primeira reunião ocorreu no dia 27 de agosto de 2015, às 16:40 horas, na Sala de Comissões, presidida pela vereadora Gláucia Berenice, acompanhada pelos vereadores e membros da comissão, Marcos Papa e Paulo Modas. Estavam presentes o secretário da Fazenda, Sr. Francisco Sérgio Nalini, Sr. Manoel Saraiva e outros técnicos da Secretaria da Fazenda. Foram apresentados slides com os dados do levantamento, os valores autorizados, os valores efetivamente utilizados nos decretos de suplementação, a variedade de valores encontrados e as falhas na previsão de arrecadação que



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

embasaram a autorização de despesas. A explanação inicial da vereadora também abordou a maior incidência de decretos sobre o art. 7 das leis orçamentárias, o qual não prevê limites percentuais e os limites constitucionais para tais operações.

O secretário assegurou que os preceitos constitucionais são respeitados e a maior utilização do artigo 7º é porque este não “trava” um percentual. A Sra. Dulcineia Godoi, da Secretaria da Saúde explicou que o artigo 7º é mais usado para recursos vinculados, como os da área da Saúde e que a transposição de valores pequenos é feita para que se fechem a contas, o que ocorre comumente na área da Educação que é muito dinâmica.

A pedido da presidente da comissão, o secretário detalhou como se iniciam as requisições de suplementação, ao que este se utilizou de um exemplo como o recapeamento em que o secretário da pasta faz uma requisição e indica quais serão os cancelamentos, cabendo à Fazenda sanar eventuais dúvidas.

Respondendo a outros questionamentos da presidente da comissão, vereadora Gláucia, especificamente sobre a posição do secretário diretor-geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Sérgio Ciqueira Rossi de que o percentual de 20% é exagerado e ainda solicitou do secretário reforçar a respeito das diferenças entre o artigo 6º e 7º. O secretário admitiu que a margem de 20% confere “tranquilidade”. A vereadora Gláucia ainda questionou o secretário sobre como reduzir a imprecisão do orçamento. O secretário se limitou a justificar o dinamismo da administração.

C.M.R.P.
Res. 138/19
Fl. 12
Rub. Raab



C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	13
Rub.	Rach

Segunda Reunião

A segunda reunião ocorreu no dia 18 de dezembro de 2015, às 14:00 horas, na Salão Nobre da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, e foi presidida pela vereadora Gláucia Berenice e com a presença da Dra. Darlene Caprari Mestriner, assistente do Secretário da Saúde, Sra. Heloisa Helena de Almeida Batista, diretora financeira da pasta, e o Sr. Eufrásio Pereira dos Santos, representando a Secretaria Municipal da Educação

Foram apresentados slides contendo resultados do levantamento focados nas pastas da Educação e Saúde, a saber:

- 1) Superávit de R\$ 10.381.271,00 e excesso arrecadação de R\$ 12.873.413,78 em 2013 na área da Saúde.
- 2) Superávit de R\$ 13.509.00,00 e excesso de arrecadação da ordem de R\$ 31.138.602 em 2014 na área da Saúde.
- 3) Excesso de arrecadação de R\$ 89.529.322 em 2013 e de R\$ 67.808.327,00 em 2014 na área da Educação.

Segundo a assistente do Secretário, as centrais de custo são responsáveis por verificar mensalmente o gasto em cada área, mas como a peça orçamentária é entregue antes do fim do exercício gera dificuldades. É feita uma estimativa dos recursos vinculados, mas o recurso não vem o que leva a que estimativa não se confirme naquele exercício, mas no seguinte. A depoente apresentou um relatório (anexo), do qual a comissão observou haver divergências entre



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

os valores apresentados e os apurados pela comissão a partir do Diário Oficial do Município. Segundo ela, as suplementações na área da saúde são todas comprovadas e o excesso de arrecadação é consolidado a partir das aplicações financeiras e recursos que vão recebendo. A depoente negou que o superávit apurado possa ser transformado em excesso de arrecadação no exercício subsequente. Esclareceu que a Saúde tem planejamento anual, mas há intercorrências que causam modificações.

Na sequência, o Sr. Eufrásio afirmou que em 2012 a legislação vigente contemplou o Plano de Cargos e Salários e acabou dobrando a folha de pagamento da Educação. Os professores passaram a trabalhar menos horas em sala de aula, o que obrigou a Administração a contratar mais professores o que provocou a suplementação. O representante da secretaria também apresentou dados que não convergiam com o apurado pela comissão de estudos. Segundo o depoente, o remanejamento, existe uma previsão orçamentária que é passada para as secretarias dentro dos percentuais. Nos dois anos analisados, são 28% a mais em cada ano. Sobre a maior movimentação no Ensino Infantil, o Sr. Eufrásio relatou que hoje são 60 escolas de ensino infantil, quase o dobro das destinadas ao ensino fundamental, pelo que o Estatuto do Magistério alterou mais os valores para aquelas.

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	14
Rub.	Raah



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	15
Rub.	Recb

V. CONCLUSÕES

Com base nas oitivas do Secretário da Fazenda e dos técnicos das secretarias envolvidas, damos o seguinte parecer:

Após a análise dos dados gerados a partir do levantamento de dados, é evidente que o debate centrado na crítica ao percentual de 20% na movimentação do orçamento municipal por decreto, a partir de créditos suplementares, está equivocado. Em grande medida, os decretos publicados pelo Poder Executivo estão baseados no artigo 7º das Leis Orçamentárias analisadas e que permitem a livre movimentação de recursos vinculados, de dotações consignadas em folha de pagamento e a remanejar recursos dentro dos programas, esta que seria uma das atribuições do artigo 6º, que é somente é usado em caso suplementação a partir de excesso de arrecadação de tributos, enquanto nos demais casos a Administração utiliza o artigo 7º que, como admitido pelo Secretário da Fazenda, não possui "trava".

Altos percentuais neste sentido indicam falta de rigor na elaboração orçamentária, visto que se trata de movimentar um quinto de orçamentos bilionários, gerando cifras na casa das centenas de milhões de reais. Embora seja válido discutir a margem de liberdade que é dada ao gestor ao lidar com os pressupostos do orçamento, a discussão restrita ao percentual autorizado exclui manobras importantes, centradas nas exceções da aplicação deste percentual e que acabam sendo muito mais significativas, como foi provado a partir deste levantamento, como também o foi a impossibilidade de se remanejar um quinto do orçamento.

A profusão e a extensão dos decretos são obstáculo à sua efetiva fiscalização. Existem decretos de um único item, como existem outros que se aproximam da centena de lançamentos. Isto deriva do excessivo uso do instrumento, que deveria atender apenas a situações excepcionais. O TCESP aponta neste sentido, pois **sugere a adoção de um percentual**



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

próximo à inflação do período de doze meses anteriores. Entretanto, a conclusão é de que ao invés de exceção, a suplementação é uma ferramenta de gestão, de administração da rotina da execução orçamentária, tanto que é capaz de envolver grandes valores, como valores insignificantes, como exemplo as suplementações de R\$ 400,00, R\$ 180,00 e R\$ 50,00, como as que foram encontradas durante análise dos decretos.

Quando aos altos percentuais de excesso de arrecadação e superávits na área da Saúde e suplementação nas áreas da Educação, se faz necessário ampliar a base de pesquisa para além do biênio 2013-2014 com o objetivo de se estabelecer comparativos visando determinar o comportamento destas receitas em anos fiscais distintos e com diferenças de eventos relacionados a políticas internas. Há uma evidente disparidade entre o levantamento efetuado pela comissão com base nos valores publicados e os controles internos das secretarias, sendo outro fator para uma revisão de dados e análise comparativa.

Mais grave ainda foi constatar a insuficiência de fontes de recurso por conta das falhas na previsão de arrecadação de tributos e de dívida ativa, um dos fatores que levou à rejeição das contas da Prefeitura de 2013 pelo TCE/SP, entre outras causas, por "superestimativa de receita ao considerar excesso de arrecadação muito superior àquele efetivamente arrecadado". Justamente, a situação encontrada por esta comissão naquele exercício fiscal e também no seguinte.

Sobre questão principal questão levantada pela comissão, a melhor resposta é a de que a margem de até 10% é a mais indicada neste momento para a autorização orçamentária visando a abertura de créditos suplementares por decreto. Até porque, sob a égide da responsabilidade fiscal, prefeitos e auxiliares devem procurar serem mais rigorosos na apresentação de sua proposta orçamentária. Diga-se, de passagem, que a Contabilidade Pública obedece aos princípios de contabilidade de uma maneira geral. Um deles é o princípio da Prudência, que

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	16
Rub.	Rub. 1000



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

impõe escolher o resultado menos positivo, entre duas perspectivas, sendo excluída a mais otimista. Ainda que a inflação ultrapasse a marca de 10%, deve o gestor ser conservador em propor alguma mudança neste sentido, não vinculando a alteração de um índice ao outro, uma vez que pode estimular o aumento de despesas sem contrapartida em receita o que, aparentemente, vem ocorrendo em Ribeirão Preto.

Por outro lado, podemos considerar que a autorização previa de 20%, embutida no orçamento como prevê a lei 4.320/64, é excessiva, afronta princípios da boa gestão pública, contraria a diretriz de aprimoramento da execução orçamentária, dificulta a transparência e demonstra falta de planejamento. Pelos levantamentos realizados, o orçamento municipal não comporta tal índice de livre movimentação. Prova tal assertiva os excessos de arrecadação previstos e não confirmados que secundam a abertura de créditos suplementares. Esse fato condena a prática e deveria levar a Administração a reduzir este limite a 10%, além de abandonar a edição de decretos de suplementação como ferramenta de gestão, buscando reduzir ao longo dos exercícios a grande imprevisibilidade na fixação de despesas, aproximando mais as peças orçamentárias da realidade administrativa e fiscal do município.

Assim, estas são as razões conclusivas que fundamentam o respectivo **RELATÓRIO FINAL** que após ser apresentado ao Plenário desta Egrégia Casa de Leis seja remetido para a Digníssima Prefeita Municipal, Exma. Sr. Darcy Véra, ao secretário da Fazenda, Sr. Francisco Sérgio Nalini, ao secretário da Saúde, Sr. Stênio José Correia Miranda e ao presidente do Tribunal de Contas, Exmo. Sr. Dimas Eduardo Ramalho.

C.M.R.P	
Res.	138/14
Fl.	17
Rub.	Rasp




Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Ribeirão Preto, 19 de fevereiro de 2016


Vereadora Gláucia Berenice
Relatora/presidente da CEE


C.M.R.P	
Res.	139/14
Fl.	10
Rub.	Rach


Vereador Marcos André Papa
membro


Vereador Paulo Modas
membro

**COORDENADORIA
LEGISLATIVA**

Protocolado na Coordenadoria
Legislativa em 20/05/2016, às
16:04 horas.


Marcelo Vieira Ramos
Coordenador Legislativo