



PARECER PARA DISCUSSÃO EM 1º TURNO DO PROJETO DE LEI N.º 73/98

I – RELATÓRIO

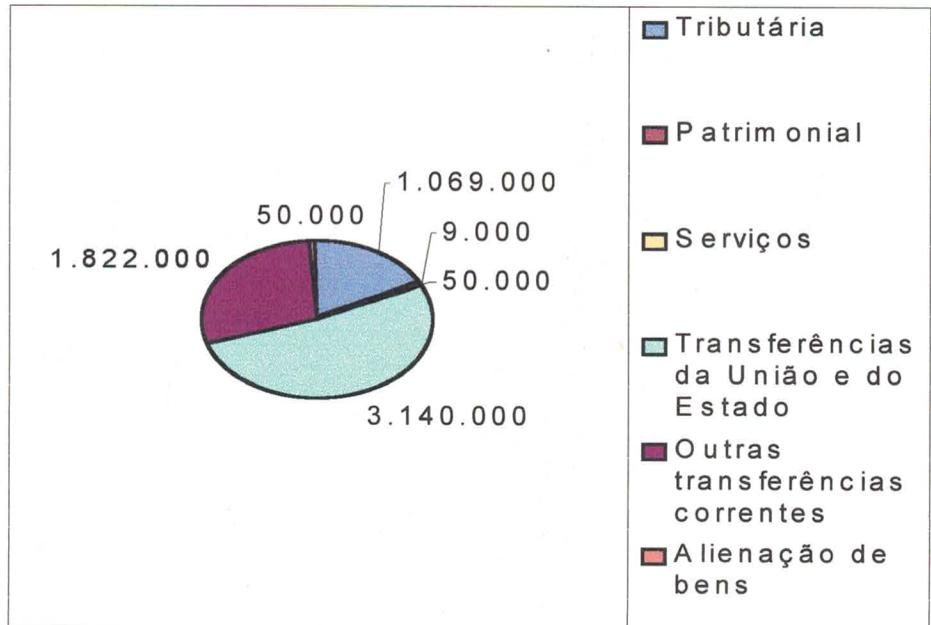
Apresentado pelo Prefeito, o PL n.º 73/98 visa aprovar o Orçamento do Município, para o exercício de 1999, que estima a receita em R\$ 6.140.000,00 e fixa a despesa em igual importância.

A receita prevista possui a seguinte origem, conforme a tabela e gráfico a seguir:

Tabela 1

RECEITA	VALOR	Em %
Tributária	1.069.000,00	17,0
Patrimonial	9.000,00	0,14
Serviços	50.000,00	0,81
Transferências da União e do Estado	3.140.000,00	51,14
Outras transferências correntes	1.822.000,00	29,67
Alienação de bens	50.000,00	0,81
Total	6.140.000,00	

Gráfico 1



Segundo o projeto, a **despesa** orçada será distribuída por funções programáticas, de acordo com a tabela e gráfico abaixo:



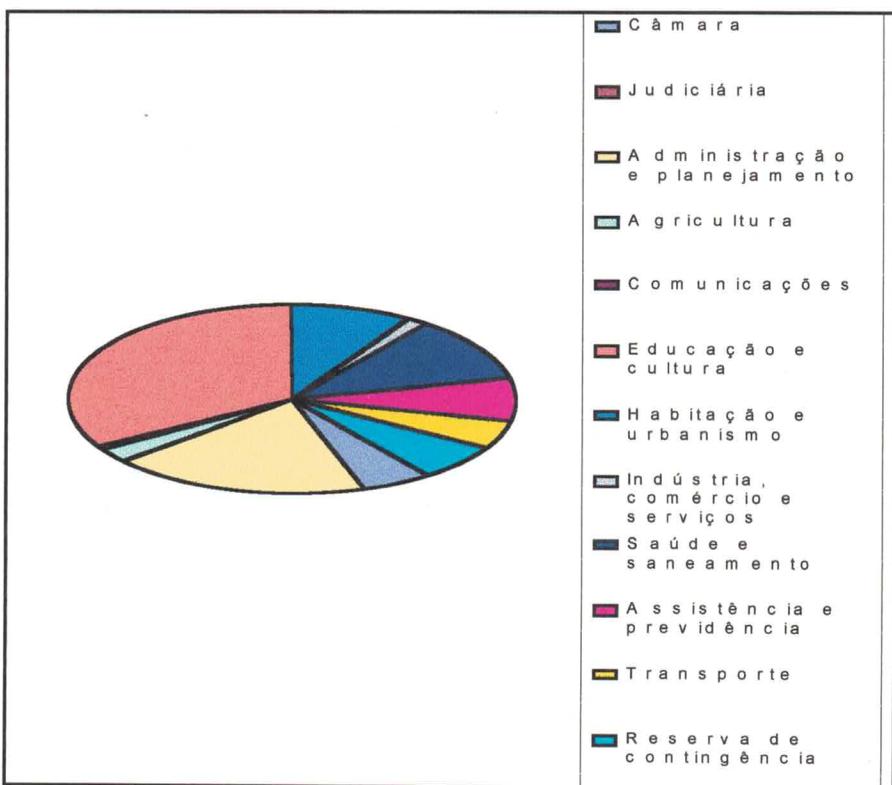
Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas



Tabela 2

DESPESA	VALOR (R\$)	Em %
Câmara	305.000,00	4,96
Judiciária	10.000,00	0,16
Administração e planejamento	1.139.150,00	18,55
Agricultura	156.000,00	2,55
Comunicações	20.000,00	0,32
Educação e cultura	2.076.250,00	33,80
Habitação e urbanismo	533.000,00	8,68
Indústria, comércio e serviços	85.000,00	1,38
Saúde e saneamento	690.000,00	11,23
Assistência e previdência	447.600,00	7,28
Transporte	278.000,00	4,52
Reserva de contingência	400.000,00	6,51
Total	6.140.000,00	

Gráfico 2



Estabelece, também, no seu art. 4º, o limite de 10% do valor da despesa fixada para abertura de créditos suplementares, utilizando-se os recursos referidos no art. 43, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



No art. 5º, prevê a autorização para o remanejamento de recursos orçamentários até o limite de 50% da despesa fixada no art. 1º do projeto.

Já o art. 6º autoriza a realização de operações de crédito, por antecipação de receitas orçamentárias, nos termos e limites estabelecidos na legislação vigente.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Da mensagem do Projeto de Lei n.º 73/98

Dispõe o art. 22, da Lei n.º 4.320/64, que a proposta orçamentária compõe-se de mensagem e do Projeto de Lei de Orçamento.

A mensagem, conforme o inciso I, do citado artigo, conterá: a) exposição circunstanciada da situação econômico-financeira do Município, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; b) exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; e c) justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Verificamos que a mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei de Orçamento de 1999 não apresenta todos esses requisitos. Ela omitiu, entre outras, informações acerca da atual situação financeira do Município, principalmente quanto às dívidas e aos compromissos financeiros exigíveis, o que caracteriza descumprimento do que está previsto na Lei n.º 4.320/64, além de dificultar o exame da proposta orçamentária.

Por isso, recomendamos à Mesa Diretora que advirta ao Prefeito para não repetir essa irregularidade nos exercícios subsequentes.

A Lei Municipal n.º 1.226, de 27 de maio de 1998, que estabelece as diretrizes para a elaboração do Orçamento do Município de 1999, prevê, no seu art. 10, que acompanharão a mensagem que encaminhar a Proposta Orçamentária quadros demonstrativos informando, por órgão, a quantidade, em 1º de junho deste ano, de servidores ativos, por cargo, emprego e função, e de servidores inativos e em disponibilidade, com a respectiva remuneração global.

Constatamos que essas informações não acompanharam a mensagem, o que dificulta o exame das dotações para despesas com pessoal e encargos dos correspondentes órgãos do Município.

Por essa razão, solicitamos à Presidência da Casa para oficiar ao Prefeito, cobrando-lhe o envio, com urgência, desses demonstrativos.

2. Do Projeto de Lei n.º 73/98

O projeto em exame insere-se no âmbito da competência do Município e sua iniciativa é reservada exclusivamente ao Prefeito. Quanto à redação, o projeto atende aos princípios de técnica legislativa.

Salientamos, apenas, que, no art. 2º, a receita referente às transferências correntes foi registrada com erro. Onde deveria constar o valor de R\$ 3.140.000,00, consta R\$ 2.412.000,00.

No art. 3º, inciso II, que trata das despesas por funções programáticas, não foi incluída a função "Assistência e Previdência", cujo saldo é de R\$ 447.600,00, conforme verificamos nos quadros anexos da Proposta Orçamentária.

Para corrigir os dois erros apontados, apresentamos, ao final, a Emenda Substitutiva n.º 1 e a Emenda Aditiva n.º 1.



Esta proposta orçamentária contém as partes elencadas no art. 2º, da Lei n.º 4.320/64, que são as seguintes:

- discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo Municipal, os quais devem ser executados por órgãos da Administração;
- sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de governo;
- quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo as Categorias Econômicas;
- quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Ressaltamos, ainda, que as exigências estatuídas pela Constituição Federal e Lei Municipal n.º 1.226/98, foram devidamente observadas, com exceção da autorização de remanejamento de recursos orçamentários, contida no art. 5º.

Este dispositivo fere frontalmente a LDO de 1999, consubstanciada na 1.226/98, que limitou esse tipo de remanejamento a 10% do valor da despesa orçada para o próximo exercício. Por isso, propomos, ao final, a Emenda Supressiva n.º 1, que retira esse artigo do projeto.

O Legislativo não pode conceder ao Prefeito liberdade tão grande para gerir o Orçamento. Assim agindo, os vereadores estariam eximindo-se da obrigação de acompanhar a execução orçamentária.

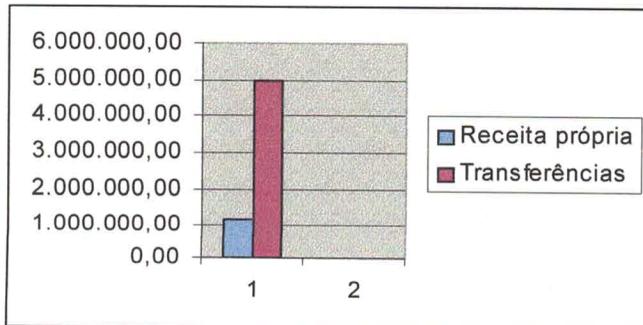
3. Da Receita

A receita estimada, R\$ 6.140.000,00, corresponde ao dobro da arrecadação esperada para o corrente exercício.

3.1. Receita própria

O exame da receita estimada para 1999 demonstra que o Município sobrevive basicamente das transferências feitas pelos governos Federal e Estadual. A receita própria (tributária + patrimonial + serviços) representa apenas 20% do total da receita do Município. As transferências governamentais, por sua vez, respondem por cerca de 80% dos recursos que entram nos cofres da Prefeitura.

Gráfico 3



Em relação aos tributos de competência do Município, constatamos o seguinte:



3.1.1. ITBI

o montante do Imposto sobre Transmissão *Inter vivos* de Bens Imóveis (ITBI), previsto para 1999, (R\$ 500.000,00) é muito superior ao valor estimado para este ano (R\$ 62.000,00).

O Prefeito, na mensagem, explica que o aumento da arrecadação desse imposto decorre das transações imobiliárias efetuadas pela empresa BRADESPLAN e da regularização da propriedade de imóveis urbanos a ser feita pela Administração.

3.1.2. Contribuição de Melhoria

Outra receita cuja previsão foi elevada significativamente é a Contribuição de Melhoria, que passou de R\$ 18.000,00, em 1998, para R\$ 200.000,00, em 1999.

É motivo de surpresa essa previsão tão otimista de arrecadação de Contribuição de Melhoria, porque há muito anos esse tributo sequer é cobrado pelo poder público local. Para se ter uma idéia da inércia do poder público quanto à cobrança dessa receita, verificamos que até o mês de setembro deste exercício o Município não arrecadou nem um centavo desse tributo.

3.1.3. ISSQN

Já em relação à estimativa de recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), em comparação com o previsto para 1998, houve uma redução de R\$ 410.000,00 para R\$ 250.000,00, que pode ser explicada pelo encerramento das atividades das empreiteiras responsáveis pela construção da UHE de Miranda.

3.1.3. IPTU e taxas

A Proposta Orçamentária de 1999 é um pouco mais realista do que a deste ano, no que tange ao recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e taxas.

Para 1998, a previsão é arrecadar R\$ 77.000,00 com IPTU e R\$ 72.000,00 com taxas. Até o último mês de setembro, a receita com IPTU foi de R\$ 13.874,09 e a com as taxas de R\$ 11.831,78. Valores estes muito aquém dos esperados.

Talvez, por isso, o Executivo orçou para 1999 uma receita de R\$ 40.000,00 com IPTU e de R\$ 44.000,00 com taxas.

3.2. Transferências

Conforme ressaltamos anteriormente, a maior fonte de receitas do Município são as transferências da União e do Estado. Elas representam cerca de 80% do total arrecadado pela Fazenda Municipal.

3.2.1. Transferências da União

O projeto prevê que o Governo Federal repassará ao Município, a título de participação na receita União, R\$ 1.170.000,00, destes R\$ 1.100.000,00 são recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e R\$ 70.000,00 correspondem à cota parte do Imposto Territorial Rural (ITR).

Em relação ao previsto no Orçamento deste ano, houve uma pequena elevação, da ordem de 12%, conforme tabela a seguir:



RECEITA	1998	1999	DIFERENÇA (%)
FPM	999.000,00	1.100.000,00	10,1%
Cota parte do ITR	42.000,00	70.000,00	66,6%
	1.041.000,00	1.170.000,00	

Quanto à essa receita, não constatamos novidades. Os valores propostos estão próximos dos estimados nos últimos Orçamentos.

No que se refere ao FPM, acreditamos que os valores esperados poderão se efetivar, considerando que o estimado para o corrente exercício deverá ser alcançado, tendo em vista que, até o último mês de setembro, a União já havia transferido R\$ 805.117,41 a título de FPM.

Já a expectativa de receita relativa à cota parte do ITR é 66,6% a maior do que a do exercício de 1998, talvez por conta da elevação das alíquotas deste imposto, instituída pela nova legislação federal reguladora do ITR.

3.2.2. Transferências do Estado

A previsão de transferência da cota parte do ICMS, em 1999, é maior 35,62% da que foi estimada para o corrente ano. Segundo a Proposta Orçamentária, são esperados para o ano subsequente R\$ 1.500.000,00 de ICMS, contra R\$ 1.106.000,00, estipulados para 1998.

Conforme justificativa do Prefeito, contida na mensagem de encaminhamento do projeto, o crescimento dessa receita provém da geração de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Miranda

3.2.3. Royalty

Na receita orçada para o próximo exercício, está previsto a arrecadação do montante de R\$ 1.800.000,00, referente à compensação financeira pela utilização de recursos hídricos do Município, mais conhecida por royalty.

Esse valor é 277% superior ao que foi estimado para 1998.

Para este ano, a previsão é que essa indenização reverta aos cofres públicos o total de R\$ 477.000,00, mas tendo por parâmetro o que foi recebido de royalty até setembro do corrente ano (R\$ 9.196,50), acreditamos que essa meta dificilmente será alcançada.

O acréscimo na estimativa dessa receita deve ser creditado à produção comercial de energia elétrica pela UHE de Miranda, no próximo ano. Mas nos parece que essa previsão é por demais otimista, pois se tal receita se concretizar o Município só de royalty receberá R\$ 150.000,00 por mês.

De qualquer forma torcemos para que isso aconteça, pois a entrada desse recurso reforçaria as comabalidas finanças municipais.

3.3. Considerações

O previsto incremento da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), proveniente da geração de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Miranda; de compensação financeira pela utilização de recursos hídricos do Município; e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI), acreditamos que dificilmente será alcançado.



Primeiro porque a arrecadação de todas as esferas de governo, no ano de 1999, sofrerá redução devido à queda do nível de atividade econômica provocada pelas medidas recessivas de controle do déficit público, em fase de implementação pelo governo Federal.

Segundo porque não se sabe com certeza se o aumento das receitas de ICMS e royalty, proveniente da geração de energia elétrica em escala comercial pela UHE de Miranda, ocorrerá mesmo no próximo exercício.

A elevação da receita não pode, tão pouco, ser atribuída à correção monetária dos valores estabelecidos para este ano, já que as atuais taxas de inflação são muito baixas e apresentam tendência de queda para o ano subsequente.

Com isso, concluímos que a receita de 1999 pode ter sido **sobreestimada**, com o propósito de dar ao Prefeito maior margem de remanejamento dos recursos orçamentários, sem depender de autorização legislativa.

Não concordamos com esse procedimento, por entender que o Orçamento é um instrumento de planejamento da atividade governamental e como tal deve ser utilizado. Artifícios com este em nada contribuem para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Por fim, chamamos a atenção para a necessidade de o Município aperfeiçoar a sua Administração Tributária, para aumentar a sua receita. Infelizmente, o Governo Municipal ainda não se preocupou em lançar e exigir de forma efetiva os tributos de sua competência.

Esse aperfeiçoamento da gestão tributária é ainda mais necessário em face da provável queda das transferências voluntárias dos Governos Estadual e Federal, devido às políticas de ajuste fiscal.

Cabe, portanto, ao Governo local implantar uma administração tributária mais eficaz, principalmente no que se refere à cobrança administrativa ou judicial dos créditos da Fazenda Municipal. Políticas com a remissão tributária não podem mais ser adotadas, por desestimular o pagamento tempestivo dos tributos.

4. Da Despesa

O valor fixado para a despesa é igual ao da receita estimada.

Antes de examinar aspectos do projeto relativo à forma de previsão de aplicação dos recursos no ano de 1999, entendemos ser oportuno verificar a evolução da despesa do Município nos últimos exercícios:

EVOLUÇÃO DA DESPESA								
Valores em milhões de Reais (R\$)								
1996		1997		1998		1999		
Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	
5,34	2,64	4,25	2,9	3,96	2,4 (*)	6,14	-	

(*) Valor arrecadado até o mês de setembro de 1998.

Constatamos um pequeno, mas crescente aumento da despesa realizada nos últimos três exercícios financeiros.

Caso efetive a despesa fixada para 1999, o que achamos pouco provável, teremos um crescimento substancial dos gastos da Administração.



Outro aspecto que nos chamou a atenção é a disparidade entre a despesa orçada com a realizada, o que demonstra que o Orçamento não passa de uma peça de ficção, longe de ser um instrumento à disposição do governo local para o planejamento de suas atividades, conforme salientamos anteriormente.

4.1. Despesas correntes

As despesas correntes, que abrangem as despesas de custeio e transferências correntes da Administração Municipal, foram orçadas em R\$ 4.676.000,00.

As despesas de custeio previstas em R\$ R\$ 3.496.450,00 foram assim divididas:

- folha de pagamento: R\$ 1.889.450,00;
- material de consumo: R\$ 558.000,00;
- serviços de terceiros e encargos: R\$ 1.027.000,00.

É acertada a decisão do Executivo de destinar a maior parte dos recursos para as despesas de custeio. São estes gastos públicos que consomem a maior fatia das receitas municipais, especialmente a folha de pagamento e encargos sociais.

4.1.1. Manutenção do Ensino

O projeto, tal como estatui o art. 212, da Constituição Federal, destina parcela não inferior a 25% da receita orçada de impostos, inclusive transferências governamentais, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Só com as despesas de manutenção das atividades de ensino e transporte escolar, não incluídos os gastos com obras, está orçada despesa da ordem de R\$ 1.800.000,00, valor superior ao percentual mínimo de aplicação na educação.

Nos parece acertada a decisão de priorizar a educação, por ser atividade de inteira responsabilidade do Poder Público, que beneficia diretamente a população, especialmente a de baixa renda.

Não basta, no entanto, colocar esses recursos no Orçamento. É preciso aplicá-los efetivamente, com racionalidade e economicidade.

4.1.2. Saúde

Para o setor de saúde, aqui abrangidos especificamente os projetos e atividades de assistência médica e fiscalização sanitária, foram destinados apenas R\$ 525.000,00. Este valor está aquém de 10% da receita prevista na proposta orçamentária, que é o percentual mínimo de investimentos na área de saúde, conforme recomendação dos órgãos de saúde pública do país.

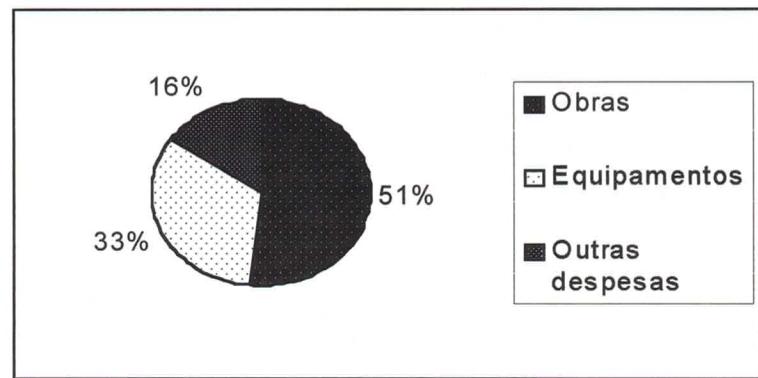
Sem dúvida que o projeto foi tímido em relação à saúde que, junto com a educação, é setor prioritário. Ainda mais quando se leva em consideração que o sistema municipal de atendimento em saúde é deficiente.



4.2. Investimentos

O projeto fixa as despesas de capital em R\$ 1.064.000,00, que correspondem a 17,32% da despesa total do Orçamento. Deste montante, reserva R\$ 899.000,00 para **investimentos**, assim distribuídos: R\$ 550.000,00 para obras e instalações e R\$ 349.000,00 para aquisição de equipamento e material permanente.

Gráfico 4 (distribuição da despesa de capital)



Quanto à forma de distribuição dos recursos destinados a investimentos, verificamos pequeno avanço em relação às propostas orçamentárias anteriores. Houve menor fracionamento dos recursos, o que torna a proposta em estudo mais exequível. Porém, os investimentos programados só poderão ser concretizados se houver o incremento de receita esperado para 1999.

Entre os investimentos previstos, sugerimos a preferência por aqueles de maior necessidade, como a construção de rede de esgoto e do aterro sanitário e a aquisição de máquinas para os serviços de conservação de estradas municipais.

Ressaltamos, por fim, que as obras enumeradas no projeto estão de acordo com as prioridades estabelecidas na LDO de 1999, Lei n.º 1.226/98, e devidamente previstas no **Plano Plurianual de Governo**, Lei n.º 1.207, de 22 de outubro de 1997.

III - CONCLUSÃO

Em face do que foi exposto, acolhemos o voto do Relator e opinamos pela aprovação, em 1º turno, do PL n.º 73/98, com as ressalvas feitas oportunamente e com as emendas a seguir redigidas:

Emenda Substitutiva n.º 1

Artigo único. Substitua-se no art. 2º, do Projeto de Lei n.º 73/98, o valor da receita “Transferências Correntes” para R\$ 3.140.000,00.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas



Emenda Supressiva n.º 1

Artigo único. Suprime-se o art. 5º, do Projeto de Lei n.º 73/98, renumerando-se os demais.

Emenda Aditiva n.º 1

Artigo único. Acrescente-se ao inciso II, do art. 3º, do Projeto de Lei n.º 73/98, a seguinte despesa por função programática com o respectivo valor:

15 – Assistência e Previdência	R\$ 447.600,00
--------------------------------	----------------

Sala das Reuniões, 30 de outubro de 1998.

Sebastião Miranda de Resende
Sebastião Miranda de Resende
Presidente e Relator

Anídon S. da Silva
Anídon Gabriel da Silva
Membro

Mariosan Rodrigues da Silva
Mariosan Rodrigues da Silva
Membro