

**Parecer n.º 154/99**



**Assunto: Orçamento anual para o exercício de 2.000.**

**Consulta:** O Presidente da Câmara Municipal de Indianópolis, consulta-nos sobre o projeto de lei n.º 92/99, que “estima receita e fixa despesa do Município de Indianópolis para o exercício de 2000 em R\$ 7.460.000,00 (sete milhões, quatrocentos e sessenta mil reais).”

**Resposta:**

### **1 - Do aspecto formal.**

O projeto de lei n.º 92/99, composto de sete artigos, dispõe sobre o orçamento anual do Município de Indianópolis para o exercício financeiro de 2000.

A rigor, as leis orçamentárias deveriam conter, estritamente a estimativa da receita e a fixação da despesa. Contudo, a própria constituição, no § 8º do art. 165, excepcionou essa exclusividade para

aceitar previsão de suplementação e autorização para contratação de operações de crédito.

Dispõe o art. 22, da Lei n.º 4320/64, que a proposta orçamentaria compõe-se de mensagem 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 2000 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 4320/64, além de dificultar o exame da proposta orçamentária.

Esta proposta orçamentaria contém as partes elencadas no art. 2º, da Lei n.º 4320/64, 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.

A redação está compatível com a espécie e repassa a mensagem normativa pretendida.

*Resposta:*

## 2 - Da competência.



Ao dispor sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a Constituição reconheceu o município como ente federado e autônomo (arts. 1º e 18 C.F.).

No art. 29, do Estatuto magno ficou preceituada a regência municipal por legislação própria, e no inc. III, do art. 30, da mesma norma, a competência para instituir seus tributos, arrecadar e dispor de suas rendas.

Desse acervo normativo e do disposto nos arts. 165 e segs. da C.F., pode-se extrair como corolário o poder-dever do município de planejar suas receitas e despesas, editando a competente lei orçamentaria anual.

Quanto à iniciativa, normativa, o inc. III, do art. 165, da Constituição da República, ser do Chefe do Executivo.

## 3 - Da lei orçamentaria.

### 3.1 - Considerações gerais.

O vocábulo “Orçamento”, etimologicamente, significa cálculo geral de despesa e receita. É considerado como plano de trabalho de um Governo, no qual prevê, legalmente, a estimativa da receita e a fixação da despesa.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles, o orçamento significa: “um programa de obras, serviços e encargos públicos expressos em dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executada

*Souza*



dentro de um ano financeiro (in Direito Municipal Brasileiro, 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977, p. 326).

É considerado como o documento fundamental das finanças de um Município, revela-se em um importante instrumento de trabalho do administrado público.

O orçamento deve atender a determinados princípios, estabelecidos pela lei nº 4320/64, no seu art. 2º, que são os princípios da unidade, da universalidade e da anualidade.

O princípio da anualidade exige que a previsão orçamentaria se renove anualmente. A finalidade deste princípio é adequar o orçamento à realidade financeira e impedir que o mesmo ultrapasse o ano financeiro. A anualidade orçamentaria objetiva também evitar possíveis desajustes na previsão do orçamento, tendo em vista a instabilidade dos fatores políticos, econômicos e sociais, que se modificam a cada ano.

Já o princípio da universalidade implica na inclusão do orçamento anual todas as receitas e despesas da administração direta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, compreendendo o orçamento fiscal, o de investimento e o da seguridade social (C.F., art. 165, § 5º, incisos I a III).

Segundo o princípio da exclusividade, a Lei que prevê o orçamento anual não pode conter disposições estranhas à fixação da despesa e à previsão da receita. Todavia, não se inclui nesta proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (C.F., art. 165, § 8º).

### 3.2 - Compatibilidade com a Lei de Diretrizes.

A Constituição da República, no art. 165, ao dispor sobre os orçamentos erige três figuras orçamentarias: a - o plano plurianual; b - as diretrizes orçamentarias; c - os orçamentos anuais.

*Sanfui*

Deve haver sintonia nestas três figuras jurídicas que lastreiam-se em três leis ordinárias. O plano plurianual orienta as despesas de capital, normalmente no período de quatro anos; a lei de diretrizes orienta a elaboração da lei orçamentaria anual, compreendendo metas, prioridades e alterações na legislação tributária.

Ao efetivar o cotejo entre a lei de diretrizes - Lei municipal n.º 1250/99 e o presente projeto, verifica-se divergência no disposto no art. 5º. O projeto de lei do orçamento alocou no art. 5º, autorização para remanejamento de recursos orçamentários no montante de 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada. Ocorre que na L.D.O. este percentual ficou limitado a 10% (dez por cento).

Portanto há necessidade de alteração no mencionado art. 5º do projeto.

### **3.3 - Da receita.**

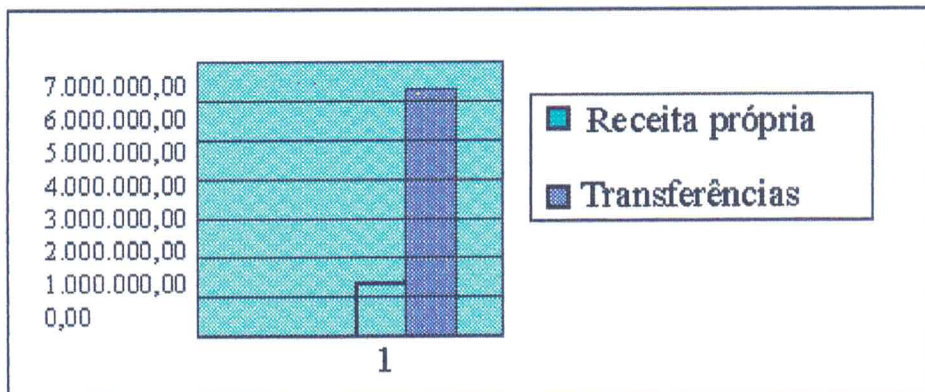
A receita estimada, R\$ 7.460.000,00 (sete milhões, quatrocentos e sessenta mil reais), é 21,5% superior à receita orçada para este ano e cerca de 130% acima da que será efetivamente arrecada no corrente exercício.

#### **3.3.1 - Receita própria.**

O exame da receita estimada para 2000 demonstra que o Município sobrevive basicamente das transferências feitas pelos governos Federal e Estadual. A receita própria (tributária + patrimonial + serviços) representa apenas 18% do total da receita do Município. As transferências governamentais, por sua vez, respondem por cerca de 82% dos recursos que entram nos cofres da Prefeitura.

*Raufael*

Gráfico 1



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

### 3.3.1.1 - ITBI

O montante do Imposto sobre Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis (ITBI), previsto para 2000, (R\$ 500.000,00) é igual ao valor estimado para este ano.

Valores estes altamente otimistas, considerando que no corrente exercício foram recolhidos, até o mês de agosto, apenas R\$ 32.319,97 com ITBI. Mesmo que a arrecadação deste tributo aumente nos últimos meses deste ano, dificilmente o estimado (R\$ 50.000,00) será atingido.

Para o próximo ano, nenhum fato novo justifica uma previsão tão de alta de receita proveniente desse tributo.

*Assinatura:*



### 3.3.1.2 - Contribuição de Melhoria.

Outra receita cuja previsão é bastante ambiciosa é da Contribuição de Melhoria. O Município pretende arrecadar R\$ 300.000,00 com este tributo. É motivo de surpresa essa estimativa tão otimista de arrecadação de Contribuição de Melhoria, porque há muitos nos esse tributo sequer é cobrado pelo poder público local. Para se ter uma idéia da inércia do Executivo quanto à cobrança dessa receita, verificamos que até o mês de agosto deste exercício o Município não arrecadou nem um centavo desse tributo.

### 3.3.1.3 - ISSQN

A previsão de receita com o Imposto sobre Serviço também está sobrestimada. Estão orçados R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), valor que dificilmente será atingido tendo por base a receita de ISS do corrente ano, que, até o último mês de agosto, foi de apenas R\$ 5.897,92 (cinco mil, oitocentos e noventa e sete reais e noventa e dois centavos).

### 3.3.1.4 - IPTU e Taxas.

A Proposta Orçamentaria de 2000 é um pouco mais realista no que tange ao recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e taxas.

Para 2000, o Executivo orçou uma receita de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) com IPTU e de R\$ 61.500,00 (sessenta e um mil e quinhentos reais) com taxas.

*Amorim*

Esses valores são bem superiores aos efetivamente arrecadados nos últimos exercícios, por exemplo, em 1998, o IPTU rendeu às finanças municipais a insignificante quantia de R\$ 14.641,37 (quatorze mil, seiscentos e quarenta e um reais e trinta e sete centavos) e as taxas R\$ 13.217,45 (treze mil, duzentos e dezessete reais e quarenta e cinco centavos). Mas sabemos que se a Coordenadoria de Tributos realizar uma eficiente administração tributária, cobrando efetivamente o IPTU e as taxas lançadas, quer pela via administrativa quer pela via judicial, é perfeitamente possível atingir os valores estimados para o exercício de 2000.

### 3.3.2 - 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.

#### 3.3.2.1 - Transferências da União.

O projeto prevê que o Governo Federal repassará ao Município, a título de participação na receita da União, R\$ 2.260.000,00 (dois milhões duzentos e sessenta mil reais), destes R\$ 1.950.000,00 (um milhão novecentos e cinquenta mil reais) são recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); e R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) correspondem à cota parte do Imposto Territorial Rural (ITR). Os R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) restantes correspondem às transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

No que se refere ao FPM, acreditamos que os valores esperados poderão não ser atingidos, tendo por referencial o efetivamente recebido

*Sanjuel*



neste e no último exercício. No ano de 1998, o Município recebeu de FPM R\$ 1.066.300,51 (um milhão, sessenta e seis mil, trezentos reais e cinquenta e um centavos), o que corresponde a pouco mais da metade do valor estimado para o próximo exercício. Em 1999, já entrou nos cofres da Prefeitura, até o último mês de agosto, o montante de R\$ 811.965,38 (oitocentos e onze mil, novecentos e sessenta e cinco reais e trinta e oito centavos). Nenhum dado novo justifica essa estimativa, posto que o coeficiente de participação do Município nesse fundo não se alterou e no período as taxas de inflação foram baixas.

Já a expectativa de transferência do Fundef (R\$ 600.000,00) acreditamos que será alcançada, haja vista o recebido pelo Município no exercício de 1998; R\$ 597.657,66 (quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e sessenta e seis centavos). A tendência, inclusive, é a de aumentar o valor das transferências deste fundo devido ao crescimento das matrículas no ensino fundamental, na rede municipal. Há, também, a perspectiva de reajuste, pelo Ministério da Educação, do valor per capita repassado aos Municípios.

Cabe destacar que, de acordo com dados de 1998, o Município foi beneficiado com a criação do Fundef. No referido exercício, o Município contribuiu com R\$ 320.339,20 (trezentos e vinte mil, trezentos e trinta e nove reais e vinte centavos) para a formação desse fundo (15% da receita corrente) e recebeu de transferências o total de R\$ 597.657,66 (quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e sessenta e seis centavos), tendo, portanto, um saldo positivo de R\$ 277.000,00 (duzentos e setenta e sete mil reais).

### 3.3.2.2 - Transferências do Estado.

A previsão de transferência da cota parte do ICMS, em 2000, é maior 30% da que foi estimada para o corrente ano. Segundo a Proposta Orçamentaria, são esperados para o ano subsequente R\$ 1.950.000,00 (um milhão novecentos e cinquenta mil reais) de ICMS, contra R\$ 1.150.000,00 (um milhão cento e cinquenta mil reais), estipulados para 1999.

*Sanfui.*

Atribui-se essa previsão otimista à geração de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Miranda, em escala comercial. Contudo, trata-se de expectativa que pode não concretizar.

Afora isso, nada justifica essa estimativa, haja vista que no corrente exercício o Município, até o último mês de agosto, recebeu o acumulado de R\$ 672.000,00 (seiscentos e setenta e dois mil reais) dessa receita. Com fulcro nesses dados, vê-se que dificilmente a receita estimada de ICMS para este ano será alcançada.

### 3.3.2.3 - Royalty.

Na receita orçada para o próximo exercício, está previsto a arrecadação do montante de R\$ 1.220.000,00 (um milhão, duzentos e vinte mil reais), referente a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos do Município, mais conhecida por royalty.

Para este ano, a previsão é que essa indenização reverta aos cofres públicos o total de R\$ 1.800.00,00 (um milhão e oitocentos mil reais), mas tendo por parâmetro o que foi recebido de royalty até agosto do corrente ano (R\$ 115.097,47), acreditamos que essa meta provavelmente não seja atingida.

Nos parece que, também aqui, a previsão do autor do projeto é por demais otimista, pois se tal receita se concretizar o Município só de royalty receberá cerca de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais) por mês.

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

### 3.3.3 - Considerações sobre a receita.

A exemplo da proposta orçamentaria de 1999, verificamos que o Executivo sobrestimou a receita do próximo exercício. O exame das

*Sanfui*



receitas efetivamente arrecadadas, no atual e nos anos anteriores, nos levam a essa conclusão.

Sabemos que, por vezes, o Executivo lança mão do expediente de sobrestimar a receita com o simples propósito de dar ao Prefeito maior margem de ramanejamento 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 como 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 dos créditos da Fazenda Municipal. Políticas como remissão tributária não podem mais ser adotadas, por desestimular o pagamento tempestivo dos tributos.

### 3.4 - 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 do ano 2000, entendemos ser oportuno verificar a evolução das despesas do Município nos últimos exercícios:

*Daiguel*



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	3,53	6,14	2,55 <sup>(*)</sup>

(\*) Valor arrecadado até o mês de agosto de 1999.

Constatamos um pequeno, mas crescente aumento da despesa realizada nos últimos 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, em relação aos últimos exercícios financeiros, é a disparidade entre a despesa orçada com a realizada, o que demonstra que Orçamento continua ser uma mera peça de ficção, longe de ser um instrumento à disposição do governo local para o planejamento de suas atividades, conforme salientamos anteriormente.

### 3.4.1 - Despesas correntes.

As despesas correntes que abrangem as despesas de custeio e transferências correntes da Administração Municipal, foram orçadas em R\$ 6.619.000,00 (seis milhões, seiscentos e dezenove mil reais).

As despesas de custeio previstas em R\$ 3.522.000,00 (três milhões, quinhentos e vinte e dois mil reais) foram assim divididas:

- folha de pagamento: R\$ 2.023.000,00 (dois milhões e vinte e três mil reais);
- material de consumo: R\$ 656.000,00 (seiscentos e cinquenta e seis mil reais);
- serviços de terceiros e encargos: R\$ 818.000,00 (oitocentos e dezoito mil reais);

- diversas despesas de custeio: R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

- montante destinados às despesas de custeio são realistas. São estes gastos públicos que consomem a maior fatia das receitas municipais, especialmente a folha de pagamento e encargos sociais.

### **3.4.1.1 - Despesas com pessoal.**

No exercício de 1998, os gastos com pessoal foram de 60,95% das receitas correntes do Município. Isto quer dizer que as despesas com folha de pagamento ultrapassaram o limite de 60%, disciplinado pela Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999.

O Município, por força de referida lei, deve adotar medidas com vistas a reduzir as despesas com pessoal até o limite fixado. Essa lei estabelece, no art. 3º, que sempre que as despesas com pessoal de qualquer dos entes públicos acima do limite legal, ficam vedadas: a) concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título; b) a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira; novas admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, pelo órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta; e concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos na Constituição.

### **3.4.1.2 - Manutenção do Ensino.**

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

*Assinado*

Só com o ensino fundamental e transporte escolar, não incluídos, entre outros, os gastos com obras, está orçada despesa da ordem de R\$ 1.768.000,00 (um milhão, setecentos e sessenta e oito mil reais), valor quase equivalente ao percentual mínimo de aplicação na educação.

O Município, no exercício de 1998, aplicou 42,78% da receita proveniente de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se de um percentual superior ao limite constitucional.

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.

### 3.4.1.3 - Saúde.

Para o setor de saúde, aqui abrangidos especificamente os projetos e atividades de assistência médica e fiscalização sanitária, forma destinados apenas R\$ 588.000,00 (quinhentos e oitenta e oito mil reais). Este valor está um pouco aquém de 10% da receita prevista na proposta orçamentaria, 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 ainda é deficiente.

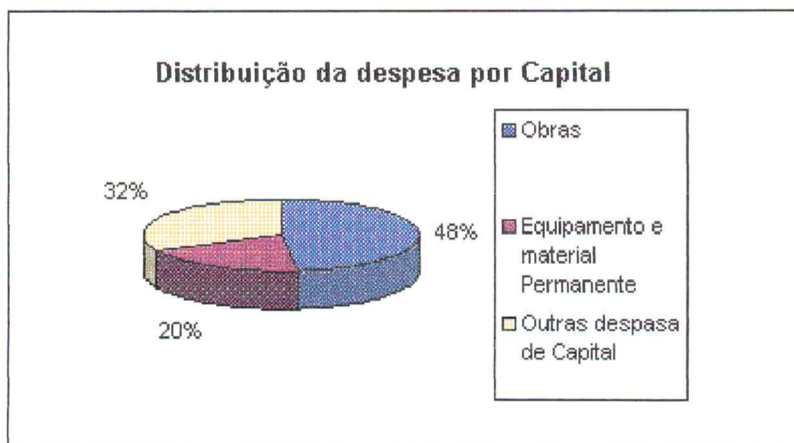
*Amf*



### 3.4.2 - Investimentos.

O projeto fixa as despesas de capital em R\$ 841.000,00 (oitocentos e quarenta e um mil reais), que correspondem a 11,27% da despesa total do Orçamento. Deste montante, reserva R\$ 574.000,00 (quinhentos e setenta e quatro mil reais) para investimentos, assim distribuídos: R\$ 403.000,00 (quatrocentos e três mil reais) para obras e instalações; R\$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais) para aquisição de equipamento e material permanente; e R\$ 267.000,00 (duzentos e sessenta e sete mil reais) para outras despesas de capital.

**Gráfico 2**



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 2000.

Entre os investimentos previstos, sugerimos a preferência por aqueles de maior necessidade. Ressaltamos, por fim, que as obras enumeradas no projeto estão de acordo com as prioridades estabelecidas na LDO de 2000, Lei n.º 1250, de 8 de junho de 1999, e devidamente previstas no Plano Plurianual de Governo, Lei n.º 1207, de 22 de outubro de 1997.

*Requintado*

### 3.4.3 - Reserva de Contingência.

A Proposta Orçamentaria de 2000 prevê uma Reserva de Contingência de R\$ 1.736.000,00 (um milhão, setecentos e trinta e seis mil reais). Este valor corresponde a cerca de 23% da receita estimada.

*“A Reserva de Contingência é uma dotação não especificamente destinada a determinado programa ou unidade orçamentaria, cujos recursos usados como fonte compensatória para abertura de créditos suplementares quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações orçamentarias constantes do orçamento anual, não subordinando às Despesas Correntes” (item 6m da Portaria n.º 38, de 5.6.78m da SEPLAN/PR)<sup>1</sup>”.*

Não concordamos com a reserva de contingência, sobretudo em montante tão elevado. A nosso ver enseja abertura para abusos. É recomendável emendas alocando esses valores em outras rubricas, e, deixando quantia mínima a esse título.

### 3.4.4 - Das dívidas.

Estão previstos R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) para amortização de dívida interna. É um valor relativamente pequeno para capacidade financeira do Município, que não compromete as atividades da Prefeitura.

É imperioso alertar para a necessidade de o Município pagar regularmente sua dívida contratadas para evitar a rolagem desta para exercícios subsequentes.

<sup>1</sup> - in: REIS, Heraldo da Costa & MACHADO JR, J. Teixeira. A Lei 4320 Comentada, 27º ed.: Rio de Janeiro, IBAM, 1997, p. 38.

*Barbosa*

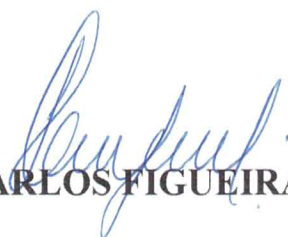


#### 4 - Conclusão.

Afora as observações apontadas, sobretudo no item 3.2, o presente projeto não contém obstáculos de ordem legal e/ou constitucional impeditivo de sua tramitação nesta Casa de Leis.

É o nosso parecer S.m.j.

Uberlândia, 03 de novembro de 1999.

  
**LUIZ CARLOS FIGUEIRA DE MELO.**