



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



PARECER PARA DISCUSSÃO EM 1º TURNO DO PROJETO DE LEI N.º 92/99

I - RELATÓRIO

Apresentado pelo Prefeito, o PL n.º 92/99 visa aprovar o Orçamento do Município, para o exercício de 2000, que estima a receita em R\$ 7.460.000,00 e fixa a despesa em igual importância.

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

Tabela 1

RECEITA	VALOR	Em %
Tributária	1.101.500,00	14,77
Patrimonial	24.500,00	0,33
Serviços	108.500,00	1,45
Transferências da União e do Estado	4.858.500,00	65,13
Outras transferências correntes	1.302.000,00	17,45
Alienação de bens	40.000,00	0,54
Transferência de capital	25.000,00	0,34
Total	7.460.000,00	100

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

Tabela 2

DESPESA	VALOR	Em %
Câmara	305.000,00	4,09
Judiciária	10.000,00	0,13
Administração e planejamento	1.141.000,00	15,29
Agricultura	104.000,00	1,39
Comunicações	15.000,00	0,20
Educação e cultura	2.217.000,00	29,72
Habitação e urbanismo	449.000,00	6,02
Indústria, comércio e serviços	30.000,00	0,40
Saúde e saneamento	653.000,00	8,75
Assistência e previdência	480.000,00	6,43
Transporte	320.000,00	4,29
Reserva de contingência	1.736.000,00	23,27
Total	7.460.000,00	100

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.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



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 os arts. 6º e 7º contém, respectivamente, as cláusulas de vigência e revogação das disposições contrárias.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Da mensagem do Projeto de Lei n.º 92/99

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 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 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 subseqüentes.

2. Do Projeto de Lei n.º 92/99

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.

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 1.250, de 8 de junho de 1999, que estabelece as diretrizes do Município de Indianópolis para elaboração do Orçamento anual de 2000, foram devidamente observadas, com exceção da autorização de remanejamento de recursos orçamentários, contida no art. 5º.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



Este dispositivo fere frontalmente a LDO de 2000, consubstanciada na Lei n.º 1.250/99, 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.

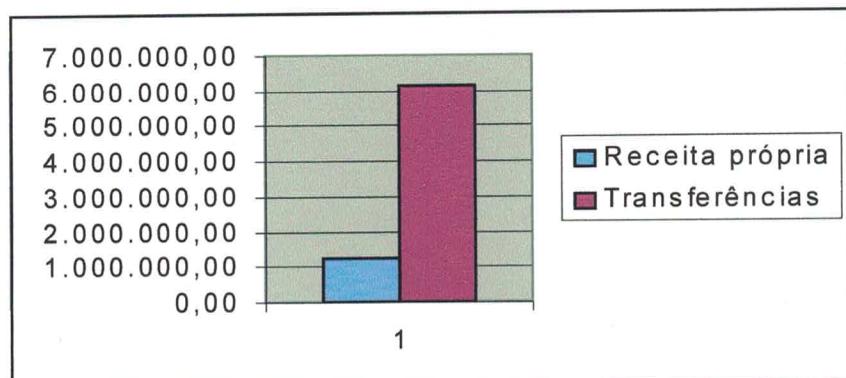
3. Da Receita

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

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.

Gráfico 1



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 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\$ 500,0000) será atingido.

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



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



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 muito anos 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.

3.1.3. ISSQN

A previsão de receita com o Imposto sobre Serviço também está sobreestimada. Estão orçados R\$ 180.000,00, 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.

3.1.3. IPTU e taxas

A Proposta Orçamentária 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 com IPTU e de R\$ 61.500,00 com taxas.

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 e as taxas R\$ 13.217,45. 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.

3.2. 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 arrecado 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 da União, R\$ 2.620.000,00, destes R\$ 1.950.000,00 são recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); R\$ 30.000,00 do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); e R\$ 40.000,00 correspondem à cota parte do Imposto Territorial Rural (ITR). Os R\$ 600.000,00 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 neste e no último exercício. No ano de 1998, o Município recebeu de FPM R\$ 1.066.300,51, 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. 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.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



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. 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 para a formação desse fundo (15% da receita corrente) e recebeu de transferências o total de R\$ 597.657,66, tendo, portanto, um saldo positivo de R\$ 277.000,00.

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 Orçamentária, são esperados para o ano subsequente R\$ 1.950.000,00 de ICMS, contra R\$ 1.1500.000,00, estipulados para 1999.

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 dessa receita. Com fulcro nesses dados, vê-se que dificilmente a receita estimada de ICMS para este ano será alcançada.

3.2.3. Royalty

Na receita orçada para o próximo exercício, está previsto a arrecadação do montante de R\$ 1.220.000,00, referente à 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\$ 1.800.000,00, 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 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 por mês.

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

3.3. Considerações

A exemplo da Proposta Orçamentária de 1999, verificamos que o Executivo sobrestimou a receita do próximo exercício. O exame das receitas efetivamente arrecadas, 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 remanejamento dos recursos orçamentários, sem depender de autorização legislativa.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



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 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 2000, entendemos ser oportuno verificar a evolução da despesas 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	3,53	6,14	2,55(*)	

(*) 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 o 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.

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.

As despesas de custeio previstas em R\$ R\$ 3.522.000,00 foram assim divididas:

- folha de pagamento: R\$ 2.023.000,00;



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



- material de consumo: R\$ 656.000,00;
- serviços de terceiros e encargos: R\$ 818.000,00;
- diversas despesas de custeio: R\$ 25.000,00.

O montante destinado 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.

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 da 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 estiverem 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, pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta; e concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos na Constituição.

4.1.2. 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 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, 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.

4.1.3. Saúde

Para o setor de saúde, aqui abrangidos especificamente os projetos e atividades de assistência médica e fiscalização sanitária, foram destinados apenas R\$ 588.000,00. Este valor está um pouco 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.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA

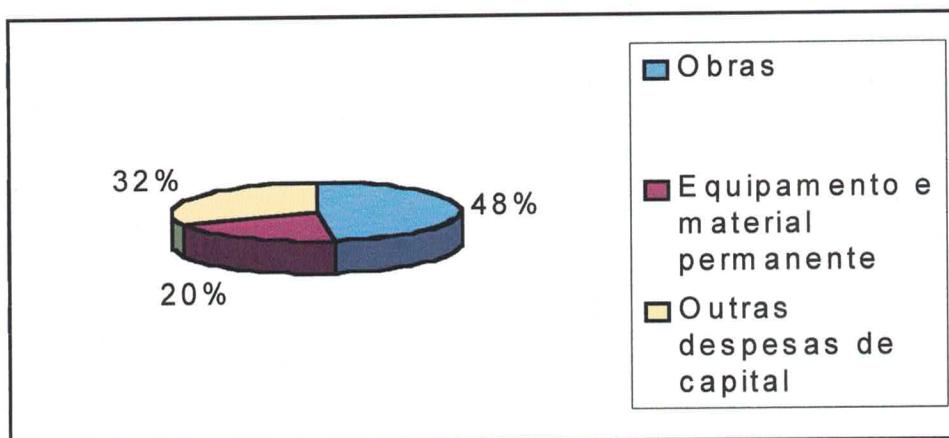


Sem dúvida que o projeto foi tímido em relação à saúde que, junto com a educação, é setor prioritário. Ainda mais quando se leva em consideração que o sistema municipal de atendimento em saúde ainda é deficiente.

4.2. Investimentos

O projeto fixa as despesas de capital em R\$ 841.000,00, que correspondem a 11,27% da despesa total do Orçamento. Deste montante, reserva R\$ 574.000,00 para investimentos, assim distribuídos: R\$ 403.000,00 para obras e instalações; R\$ 171.000,00 para aquisição de equipamento e material permanente; e R\$ 267.000,00 para outras despesas de capital.

Gráfico 2 (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 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 1.250, de 8 de junho de 1999, e devidamente previstas no Plano Plurianual de Governo, Lei n.º 1.207, de 22 de outubro de 1997.

4.3. Reserva de Contingência

A Proposta Orçamentária de 2000 prevê uma Reserva de Contingência de R\$ 1.736.000,00. Este valor corresponde a cerca de 23% da receita estimada.

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

¹ in: REIS, Heraldo da Costa & MACHADO JR, J. Teixeira. *A Lei 4.320 Comentada, 27^a ed.*: Rio de Janeiro, IBAM, 1997, p. 38.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTA



É da maior importância a inclusão da Reserva de Contingência nos orçamentos, a fim de evitar desfigurações no planejamento e na programação da Administração.

Entendemos, porém, que o valor pretendido é muito elevado, o que nos leva a inferir que se trata de mais um mecanismo destinado a dar ampla liberdade ao Executivo de alterar o Orçamento sem depender de autorização legislativa.

4.4. Das dívidas

Estão previstos R\$ 180.000,00 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 contratada para evitar a rolagem desta para exercícios subsequentes.

5. Das Emendas

À Proposta Orçamentária de 2000 foi apresentada uma única emenda, a de autoria do vereador Cleto Gomes Corrêa, por meio da qual suprime a previsão de receita de R\$ 10.000,00 com o recolhimento da taxa de iluminação pública. O valor total da proposta não sofre alteração com essa emenda vez que o saldo da dotação a ser suprimida é transferido para outras de igual natureza.

Essa emenda é oportuna e deve ser acolhida, posto que inexiste, na legislação tributária do Município, norma autorizando a cobrança da referida taxa.

III – CONCLUSÃO

Em face do que foi exposto, acolhemos o voto do Relator e opinamos pela aprovação, em 1º turno, do PL n.º 92/99, com as ressalvas feitas oportunamente e com a emenda a seguir redigida:

Emenda Supressiva n.º 1

Artigo único. Suprime-se o art. 5º, do Projeto de Lei n.º 92/99, renumerando-se os demais.

Sala das Reuniões, 8 de novembro de 1999.

Mariosan Rodrigues da Silva
Presidente e Relator

Aníson Gabriel da Silva
Membro

Eustáquio José da Silva
Membro