



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

PARECER PARA DISCUSSÃO EM 1º TURNO DO PROJETO DE LEI N.º 115/2000

I - RELATÓRIO

Apresentado pelo Prefeito, o Projeto de Lei n.º 115/2000 visa aprovar o Orçamento do Município, para o exercício de 2001, que estima a receita em R\$ 6.631.000,00 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	351.500,00	5,30
Patrimonial	9.000,00	0,13
Serviços	1.000,00	0,01
Transferências da União e do Estado	4.263.500,00	64,29
Outras transferências correntes	1.951.000,00	29,42
Alienação de bens	30.000,00	0,45
Transferência de capital	25.000,00	0,37
Total	6.631.000,00	

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

Tabela 2

DESPESA	VALOR	Em %
Câmara	300.000,00	4,52
Judiciária	80.000,00	1,20
Administração e planejamento	1.393.000,00	21,00
Agricultura	71.000,00	1,07
Comunicações	20.000,00	0,30
Defesa Nacional e Segurança Pública	25.000,00	0,37
Educação e cultura	2.397.000,00	36,10
Habitação e urbanismo	639.000,00	9,63
Indústria, comércio e serviços	25.000,00	0,37
Saúde e saneamento	793.000,00	11,95
Assistência e previdência	462.000,00	6,96
Transporte	426.000,00	6,42
Total	6.631.000,00	

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 Contas

Os arts. 5º e 6º contêm, respectivamente, as cláusulas de vigência e revogação das disposições contrárias.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Da Mensagem do Projeto de Lei n.º 115/2000

Dispõe o art. 22, da Lei n.º 4.320/64, que a Proposta Orçamentária Anual 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 2001, a exemplo do que aconteceu em anos anteriores, 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 115/2000

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 Lei Municipal n.º 1.270, de 21 de junho de 2000, que estabelece as diretrizes do Município de Indianópolis para elaboração do Orçamento anual de 2001, foram atendidas pelo projeto.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

Já os requisitos para elaboração da Lei Orçamentária Anual, previstos no art. 5º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (popularmente conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal), foram observados parcialmente. O projeto não está acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, conforme determina o inciso I do referido art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este documento tem por finalidade revelar os efeitos sobre as finanças do Município decorrentes da concessão de benefícios fiscais, como a remissão, isenções e anistias.

Outra omissão do projeto é a inexistência de Reserva de Contingência, para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais. A inclusão dessa dotação está prevista no inciso III do citado art. 5º da LRF.

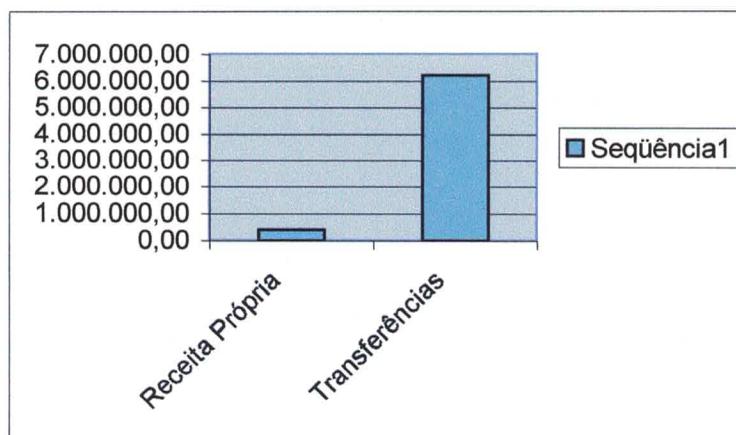
3. Da Receita

A receita estimada, R\$ 6.631.000,00, é 11 % inferior à receita orçada para este ano e cerca de 60% acima da que será efetivamente arrecada no corrente exercício.

3.1. Receita própria

Pelo projeto, o montante maior da receita estimada para 2001 provém das transferências feitas pelos governos Federal e Estadual. A receita própria (tributária + patrimonial + serviços) orçada é da ordem de 6% do total de recursos previstos para entrar no cofres da Prefeitura no próximo exercício.

Gráfico 1 (Receita própria e transferência)



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 2001, (R\$ 15.000,00) é muito inferior ao valor estimado para o corrente exercício.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

Os valores previstos são próximos aos que foram efetivamente arrecadados nos últimos exercícios. É bem provável que a meta prevista seja atingida.

3.1.2. Contribuição de Melhoria

Estranhamente, o projeto prevê, sem a devida demonstração, que a Fazenda Municipal arrecadará R\$ 150.000,00 com Contribuição de Melhoria. Ora, há muito anos esse tributo sequer é cobrado pelo Poder Público local.

Trata-se, pois, de uma previsão altamente superestimada, que muito provavelmente não será efetivada em 2001.

3.1.3. ISSQN

A previsão de receita com o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza também está superestimada, embora seja 50% menor da que foi orçada para este ano. O projeto prevê arrecadar R\$ 90.000,00 com ISS. Valor este que dificilmente será atingido tendo por base os montantes arrecadados nos últimos exercícios.

3.1.3. IPTU e taxas

A Proposta Orçamentária de 2001 é um pouco mais realista no que tange ao recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e taxas.

Foi orçada uma receita de R\$ 60.000,00 com IPTU e de R\$ 36.500,00 com taxas.

Esses valores são bem superiores aos efetivamente arrecadados nos últimos anos. Mas sabemos que se a Coordenadoria de Tributos realizar uma eficiente administração tributária, cobrando efetivamente esses tributos, quer pela via administrativa quer pela via judicial, é perfeitamente possível atingir os valores estimados para o próximo ano.

3.2. Transferências

Conforme ressaltamos anteriormente, a maior fonte de receitas do Município são as transferências constitucionais da União e do Estado.

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\$ 1.765.000,00, destes R\$ 1.500.000,00 são recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); R\$ 40.000,00 do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF). Os R\$ 225.000,00 restantes correspondem às transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), relativos ao FPM.

No que se refere ao FPM, acreditamos que os valores esperados poderão ser atingidos, tendo por referencial o efetivamente recebido no atual exercício. No período de janeiro a outubro de 2000, o Município já recebeu o montante de R\$ 937.849,00 de FPM. Valor no qual já está descontada a parcela de 15% destinada ao FUNDEF. Com as transferências previstas para os meses de novembro e dezembro deste, essa receita deverá atingir a quantia aproximada de R\$ 1.200.000,00.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

Sem qualquer justificativa, o projeto, ao contrário das Leis Orçamentárias anteriores, não prevê receita com a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Cabe salientar que o Município está recebendo regularmente essa receita. De janeiro a outubro deste, já entraram nos cofres da Prefeitura a quantia acumulada de R\$ 4.130,00 a título da cota-parte do ITR.

3.2.2. Transferências do Estado

A previsão de transferência da cota-parte do ICMS, em 2001, é inferior 5% da que foi estimada para o corrente ano. Segundo a Proposta Orçamentária, são esperados para o ano subsequente exatos **R\$ 2.000.000,00** de ICMS.

Essa previsão deverá ser atingida, se levarmos em consideração que o índice dos Valores Adicionais Fiscais (VAF) do Município, para o exercício de 2001, publicado em caráter provisório pela Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Resolução n.º 3.015, de 1º de novembro de 2000, é superior aos dos anos anteriores. Esse coeficiente passou de 0,12052500, em 2000, para 0,19224500, em 2001, que representa um crescimento da ordem 60%. Atribui-se essa elevação do índice do VAF à geração de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Miranda, em escala comercial.

3.2.3. Royalty

Na receita orçada para o próximo exercício, está prevista, sem qualquer justificativa, a arrecadação do montante de **R\$ 1.870.000,00**, referente à compensação financeira pela utilização de recursos hídricos do Município, mais conhecida por royalty.

Tendo por parâmetro o que vem sendo recebido de royalty, cerca de R\$ 17.000,00 por mês, acreditamos que essa meta provavelmente não será alcançada.

Nos parece que, aqui, a previsão do autor do projeto é por demais otimista, pois se tal receita se concretizar o Município só de royalty receberá mensalmente cerca de R\$ 156.000,00, em média.

3.2.4. FUNDEF

Quanto à expectativa de transferência do FUNDEF - **R\$ 525.000,00** -, acreditamos que será alcançada, haja vista o recebido pelo Município no exercício de 2000, até o mês de outubro: **R\$ 515.911,00**. 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.

3.3. Considerações

Infelizmente, não acompanham essa Proposta Orçamentária a metodologia de cálculo das receitas e premissas utilizadas e o demonstrativo de evolução das receitas nos últimos três anos, conforme determina o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

A exemplo da Proposta Orçamentária de 2000, verificamos que o Executivo superestimou 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 sobreestimar a receita com o propósito de aumentar a 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 própria. Infelizmente, o Governo Municipal ainda não se preocupou em lançar e exigir de forma efetiva os tributos de sua competência.

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.

Há de salientar, inclusive, que, nessa direção, a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu, com acerto, regras que dificultam a renúncia de receitas, com vistas a exigir gestão fiscal mais responsável.

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 2001, entendemos ser oportuno verificar a evolução da despesas do Município nos últimos exercícios:

EVOLUÇÃO DA DESPESA								
Valores em milhões de Reais (R\$)								
1997		1998		1999		2000		
Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	
4,25	2,9	3,96	3,53	6,14	3,49	7,46	2,95 (*)	

(*) Valor da despesa empenhada até o mês de maio de 2000.

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

Caso efetive a despesa fixada para 2001, 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 e a realizada, o que demonstra que o Orçamento continua ser mera peça de ficção, longe de ser um instrumento à disposição do governo local para o planejamento de suas atividades, conforme salientamos anteriormente.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

4.1. Despesas correntes

As despesas correntes, que abrangem as despesas de custeio e transferências correntes da Administração Municipal, foram orçadas em **R\$ 5.671.000,00**.

As despesas de custeio, previstas em R\$ R\$ 4.401.000,00, foram assim divididas:

- folha de pagamento: R\$ 1.985.000,00;
- obrigações patronais: R\$ 492.000,00;
- material de consumo: R\$ 779.000,00;
- serviços de terceiros e encargos: R\$ 1.090.000,00;
- diversas despesas de custeio: R\$ 55.000,00;

O montante destinado às despesas de custeio é realista. 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

Os gastos com pessoal, nos últimos exercícios, estão próximos do limites legal. Isto quer dizer que o Município deve adotar medidas com vistas a reduzir as despesas com folha de pagamento.

O valor orçado para essa despesa, incluído as transferências para a Câmara Municipal, corresponde a cerca de 60% da receita. Ou seja, o montante previsto está próximo do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo.

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 prevista despesa da ordem de R\$ 2.105.000,00, valor que por si só ultrapassa o percentual mínimo de aplicação na educação.

O Município, nos exercícios anteriores, tem gasto com a manutenção do ensino valor superior ao limite constitucional, o que nos parece acertado tendo em conta que a educação é um setor prioritário, que beneficia diretamente a população, especialmente a de baixa renda.

No entanto, alertamos para a necessidade de os gastos com a educação serem aplicados com racionalidade e economicidade.

Para a formação do Fundo de Manutenção do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF), está previsto que o Município contribuirá com R\$ 500.000,00, que representam 15% do FPM e ICMS a serem transferidos para o Município.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

4.1.3. Saúde

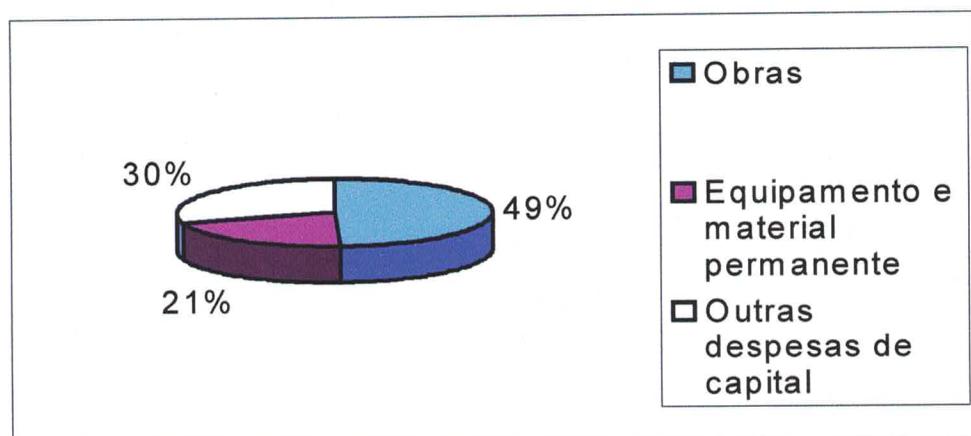
Para o setor de saúde, aqui abrangidos especificamente os projetos e atividades de assistência médica e fiscalização sanitária, foram destinados R\$ 643.000,00. Este valor representa cerca de 9,7% da receita prevista na proposta orçamentária. Valor praticamente equivalente ao percentual mínimo de investimentos na área de saúde (10%), recomendado pelos órgãos de saúde pública do país.

O valor estimado está também de acordo com os limites mínimos para financiamento dos serviços públicos de saúde, estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000. Esta Emenda prevê que, até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados pelo Município nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes a 15% do produto da arrecadação de impostos.

4.2. Investimentos

O projeto fixa as despesas de capital em **R\$ 960.000,00**, que correspondem a 14,47% da despesa total do Orçamento. Deste montante, reserva R\$ 675.000,00 para investimentos, assim distribuídos: R\$ 475.000,00 para obras e instalações; R\$ 200.000,00 para aquisição de equipamento e material permanente; e R\$ 285.000,00 para outras despesas de capital.

Gráfico 2 ([distribuição da despesa de capital](#))



No que tange à 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 2001, e devidamente previstas no Plano Plurianual de Governo, Lei n.º 1.207, de 22 de outubro de 1997.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

4.3. Pagamento de dívidas

Para amortizar os encargos da dívida contratada do Município, a Proposta Orçamentária estima que, em 2001, serão gastos R\$ 30.000,00. Já com os juros e amortização dessa dívida, o gasto previsto é de R\$ 272.000,00.

Portanto, a despesa prevista com amortização e encargos da dívida do Município, no próximo exercício, é de R\$ 302.000,00.

Como já foi dito, a Mensagem da Proposta Orçamentária, contrariando o que manda a Lei n.º 4.320/64, não traz nenhuma informação sobre essa dívida. Em razão dessa omissão, não foi possível saber o tamanho desse endividamento, sua origem e natureza. Não informa sequer se se trata de dívida fundada ou flutuante.

De qualquer forma, verifica-se que os gastos com o serviço dessa dívida não comprometem as finanças municipais.

4.4. Reserva de Contingência

A Proposta Orçamentária de 2001 não contém Reserva de Contingência, o que contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no seu art. 5º, *caput* e inciso III, determina que o projeto de lei orçamentária anual possuirá essa dotação no intuito de atender pagamentos imprevistos, inesperados e contingentes.

*"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

É da maior importância a inclusão da Reserva de Contingência nos orçamentos, a fim de evitar desfigurações no planejamento e na programação da Administração. A sua ausência acarretará dificuldades caso o Executivo precise fazer pagamentos imprevistos.

III – CONCLUSÃO

Em face do que foi exposto, acolhemos o voto do Relator e opinamos pela aprovação, em 1º turno, do PL n.º 115/2000, com as ressalvas ora apresentadas.

Sala das Reuniões, 13 de novembro de 2000.

SM Resende
Sebastião Miranda de Resende
Relator

Mariosan Rodrigues da Silva
Mariosan Rodrigues da Silva
Presidente

Anídon S. de Siqueira
Anídon Gabriel da Silva
Membro

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