



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas
CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG

PARECER PARA DISCUSSÃO EM PRIMEIRO TURNO



DO PROJETO DE LEI N.º 254, DE 2008

Estima a receita e fixa a despesa do Município de Indianópolis para o exercício de 2009, em R\$ 16.100.000,00 (dezesesseis milhões e cem mil reais).

Autor: Prefeito Municipal

Relator: Vereador LUCIANO JOSÉ DE MIRANDA

I RELATÓRIO

Apresentado pelo Prefeito Municipal, o PL n.º 254, de 2008, estima a receita e fixa a despesa do Município de Indianópolis para o exercício de 2009 - Lei Orçamentária Anual.

O projeto sob exame contém dez artigos e onze anexos.

O art. 1º estabelece que o Orçamento Fiscal do Município de Indianópolis, para o próximo exercício financeiro, estima a receita e fixa a despesa em R\$ 16.100.000,00 (dezesesseis milhões e cem mil reais).

No art. 2º, são discriminadas, em resumo, as receitas estimadas para o próximo exercício.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



O art. 3º dispõe que as despesas, no próximo exercício, serão realizadas segundo o discriminado nos anexos do projeto.

Já o art. 4º estabelece que as subvenções sociais, auxílios e contribuições a entidades educacionais, culturais, assistenciais, esportivas ou similares serão concedidos pelo Prefeito mediante autorização legislativa específica.

O art. 5º autoriza os Poderes Executivo e Legislativo, por decreto, a:

- abrir créditos suplementares, até o limite de 50% do total da despesa fixada, em seus respectivos orçamentos, para o exercício de 2009, de acordo com o art. 7º, item I, da Lei Federal n.º 4.320, de 1964;

- transpor, remanejar ou transferir recursos entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, sem afetar o limite de que trata o inciso anterior.

Autoriza, ainda, contratar operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias até o limite estabelecido na legislação vigente.

O art. 6º destina à Reserva de Contingência R\$ 100.000,00 (cem mil reais), que, por ato do Prefeito, poderão ser usados para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos e, também, como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

No art. 7º, o projeto discrimina as despesas que são consideradas passivos contingentes e riscos fiscais imprevistos.

Dispõe o art. 8º que o Poder Executivo estabelecerá normas para a realização das despesas, visando ao equilíbrio financeiro preconizado pela legislação específica.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG

O art. 9º disciplina a publicação da Lei Orçamentária Anual.

O art. 10 contém a cláusula de vigência.



Fazem parte do projeto os seguintes anexos:

- Demonstrativo da receita orçada do exercício de 2009 (fls. 6-9);
- Demonstrativo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (fls. 10);
- Demonstrativo dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde (fls. 11);
- Demonstrativo da despesa orçada do exercício de 2009 (fls. 12-20);
- Demonstrativo de receita e despesa segundo as categorias econômicas - Anexo 1, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 21);
- Receita segundo as categorias econômicas - Anexo 2, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 22-24);
- Natureza da despesa segundo as categorias econômicas - Anexo 2, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 25-26);
- Demonstrativo de funções, subfunções e programas por órgãos e unidades - Anexo 6, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 27-35);
- Demonstrativo de funções, subfunções e programas por projetos e atividades - Anexo 7, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 36-37);
- Demonstrativo de Programa por Projetos e Atividades (fls. 38);



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



- Demonstrativo de funções, subfunções e programas conforme vínculo - Anexo 8, da Lei n.º 4.320, de 1964 (fls. 39-40).

O projeto foi enviado ao Legislativo **intempestivamente**. A data final para encaminhamento do projeto foi o dia 30 de setembro, consoante o disposto no art. 130, *caput* e inciso III, da Lei Orgânica do Município de Indianópolis, com a redação dada pela Emenda n.º 8, de 1995. Mas o protocolo do projeto na Secretaria deste Legislativo só veio a ocorrer no último dia 7 de novembro.

No prazo regimental, foram apresentadas a seguintes emendas:

- **Aditiva n.º 1**, subscrita pelo vereador Lusmar Antônio Pereira, que acrescenta, na Unidade Orçamentária - 06 - Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Econômico, o projeto: Construção da cobertura e reforma da quadra de esporte de Campo Alegre - Valor: R\$ 30.000,00. Os recursos para atender à criação dessa ação orçamentária são provenientes da anulação, no mesmo valor, da dotação 2.032 - Manutenção das atividades da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Econômico - 3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (ficha 230);

- **Aditiva n.º 2**, de autoria dos vereadores Ivo Corsi da Silva e Adailton Borges Amaro, que acrescente-se, na Unidade Orçamentária - 06 - Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Econômico, o projeto: Iluminação do campo de futebol soçaita de Campo Alegre - Valor: R\$ 15.000,00. Os recursos para atender à criação dessa ação orçamentária são provenientes da anulação, no mesmo valor, da dotação 2.032 - Manutenção das atividades da Secretaria Municipal de Obras, Serviços



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Públicos e Desenvolvimento Econômico - 3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (ficha 230);

■ **Emenda Substitutiva n.º 1**, subscrita pelo vereador Lusmar Antônio Pereira, que acrescenta saldo de R\$ 10.000,00 (Dez mil reais) à dotação 2.031 - Manutenção das atividades do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS - 3.3.50.43.00.00 - Subvenções sociais (ficha 198). Os recursos para atender esse reforço da referida dotação são provenientes da anulação do saldo da dotação 2.031 - Manutenção das atividades do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS - 3.3.90.48.00.00 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas (ficha 207).

■ **Emenda Substitutiva n.º 2**, de autoria do vereador Lusmar Antônio Pereira, que acrescenta R\$ 20.000,00 (Vinte mil reais) à dotação 2.053 - Programa Habitacional Morar Melhor Para Reformas e Melhorias - 4.4.90.51.01.00 - Obras e Instalações de Domínio Público (ficha 215). Os recursos para atender esse reforço da referida dotação são provenientes da anulação do saldo da dotação 2.032 - Manutenção das atividades da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Econômico - 3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (ficha 230).

■ **Emenda Substitutiva n.º 3**, de autoria do vereador Lusmar Antônio Pereira, que acrescenta R\$ 10.000,00 (Dez mil reais) à dotação 1.014 - Construção do Centro Comunitário da Região de Onças - 4.4.90.51.02.00 - Obras e Instalações de Domínio Patrimonial (ficha 260). Os recursos para atender esse reforço da referida dotação são provenientes da anulação do saldo da dotação 1.011 - Construção de Aterro Sanitário para Deposição Final de Lixo - 4.4.90.51.01.00 - Obras e Instalações de Domínio Público (ficha 272).



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



■ **Emenda Substitutiva n.º 4**, de autoria dos vereadores Adailton Borges Amaro e Ivo Corsi da Silva, que acrescenta às dotações discriminadas no Anexo I os saldos especificados. Os recursos para atender esse reforço das referidas dotações são provenientes da anulação das despesas discriminadas no Anexo II.

■ **Emenda Substitutiva n.º 5**, de autoria dos vereadores Adailton Borges Amaro e Ivo Corsi da Silva e Wanilton José Borges, que dá nova redação ao art. 5º, do projeto. A emenda reduz, de 50% para 5%, o limite para abertura de crédito adicional suplementar. Estabelece, ainda, que as dotações suplementadas e anuladas, pelos créditos adicionais autorizados pelo inciso I, do art. 5º, do projeto, devem pertencer a mesma unidade orçamentária, entendida esta como o menor nível de classificação institucional.

■ **Emenda Substitutiva n.º 6**, de autoria do vereador Anídon Gabriel da Silva, que acrescenta R\$ 25.900,00 à dotação 2.015 - Programa Bolsa de Estudo Ensino Superior - 3.3.90.18.00.00 - Auxílio Financeiro a Estudantes (ficha 93). Os recursos para atender ao reforço da referida dotação são provenientes da anulação do saldo da dotação 2.007 - Manutenção das Atividades do Transporte Escolar Municipal - 3.3.90.36.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (Ficha 74)

No último dia 24 de novembro, o projeto e as emendas a ele apresentadas foram distribuídos a esta Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, para, na forma do art. 39 c/c o art. 62 do Regimento Interno, receber parecer quanto aos aspectos financeiros e orçamentários.

É, em síntese, o relatório.

6



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



II VOTO DO RELATOR

1 Da Proposta de Lei Orçamentária

O projeto foi elaborado de acordo com a técnica legislativa e sua redação é razoável, atendendo aos fins a que se destina.

A matéria em exame se insere no âmbito da competência legislativa do Município e sua iniciativa é exclusiva do Prefeito Municipal, consoante o art. 53, III, da Lei Orgânica do Município.

Trata-se de projeto de iniciativa vinculada. Ou seja: é obrigatória a sua apresentação anualmente, no prazo previsto na Lei Orgânica do Município.

Frise-se que, neste ano, o Prefeito enviou o projeto de lei orçamentária com mais de um mês de atraso, o que contraria frontalmente o previsto no art. 130, *caput* e inciso III, da Lei Orgânica do Município de Indianópolis, com a redação dada pela Emenda n.º 8, de 1995.

Além do mais, essa conduta do Prefeito caracteriza prática da infração político-administrativa, descrita no inciso V, do art. 4º, do Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

2 Da Mensagem

O art. 22, I, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, enumera os principais pontos que o Executivo deve explicitar ao encaminhar a proposta orçamentária ao Legislativo.

Cotejando o teor do referido dispositivo legal com a **Mensagem** de encaminhamento do projeto, de n.º 69, de 2008 (fls. 3-4), verifica-se que esta não contém todos os itens exigidos.

Não consta da Mensagem informação circunstanciada da situação econômico-financeira do Município e restos a pagar.

Em relação às dívidas, a Mensagem se limitou a expor o montante da dívida fundada. **Não apresentou dados sobre a dívida flutuante e outros compromissos financeiros exigíveis.**

Outra omissão da Mensagem é quanto exposição e justificação da política econômico-financeira e justificação da receita, despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Deve o Prefeito ser advertido sobre a desconformidade da Mensagem n.º 69, de 2008, com o que estipula o art. 21, I, da Lei n.º 4.320, de 1964. O não-envio de todas as informações obrigatórias prejudica o exame do projeto de lei orçamentária.

3 Da adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009

O Projeto de Lei n.º 254, de 2008, contém as partes exigidas pela da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2009 – Lei Municipal n.º 1.658, de 9 de julho de 2008.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Quantos às metas, cabe registrar que a proposta orçamentária em exame destina R\$ 100.000,00 para construção de parque de exposição. Este projeto se encontra na unidade orçamentária: Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Econômico (ficha 233). Todavia, esta ação orçamentária não se acha contemplada no Anexo I, da LDO de 2009, que contém as Prioridades e Metas para o próximo exercício. Já o plano plurianual vigente, aprovado pela Lei n.º 1.465, de 29 de novembro de 2005, prevê a realização dessa obra.

Outro projeto que, da mesma forma, não se encontra entre as metas e prioridades de 2009, do Anexo I, da LDO de 2009, é a “construção do Centro Comunitário da Região de Onças” (ficha 260), embora previsto no PPA.

Dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), no *caput* do seu art. 5º, que o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, **com a lei de diretrizes orçamentárias** e com a própria LRF.

De conformidade com o art. 25, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009, o Executivo deveria ter encaminhado ao Legislativo, até o dia 30 de agosto deste ano, o demonstrativo de compatibilidade da programação do Orçamento com as metas fiscais definidas no anexo de Metas Fiscais da Lei n.º 1.658, de 2008.

Esse demonstrativo não foi apresentado, o que prejudica a apreciação do presente projeto.

Deve-se, pois, a fazer a adequação dessas leis orçamentárias, consoante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



4 Da receita

Para o próximo exercício, foi estimada receita de **R\$ 16.100.000,00**, valor este, de leve, superior à receita que deverá ser realizada no atual exercício financeiro.

O autor não deu maiores esclarecimentos sobre o aumento do valor da receita estimada. Mas acredita-se que o acréscimo corresponde à atualização dos valores da receita, com base na taxa de inflação acumulada no período.

Cabe registrar que, nos últimos anos, a receita *per capita* do Município é uma das melhores da região, o que constitui fator muito favorável à Administração local.

A exemplo dos exercícios anteriores, a maior fatia da receita é oriunda das transferências correntes dos governos federal e estadual (cota-parte do ICMS, do FPM, do ITR, compensação pelo uso de recursos hídricos - *royalties*, entre outras) perfazem quase a totalidade da receita estimada para 2009 (mais de 70%)

O quadro a seguir mostra a origem da receita do Município.

RECEITA ESTIMADA PARA 2009	
Receita Tributária	1.146.900,00
Receita Patrimonial	72.900,00
Receita de Serviços	19.450,00
Transferências da União (*)	4.826.100,00
Transferências recursos FUNDEB	2.139.600,00
Transferências do Estado (*)	6.508.000,00
Indenizações e restituições (Royalties) e outras receitas correntes	1.334.200,00
Operações de crédito e alienação de bens (receitas de capital)	52.850,00
TOTAL	16.100.000,00

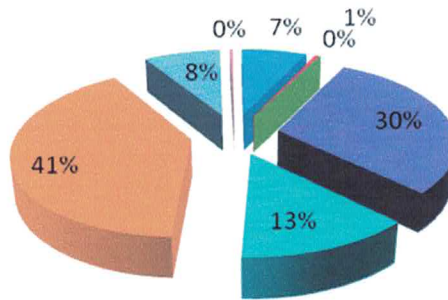
(*) Nos valores referentes às transferências feitas pela União e Estado, está deduzido o percentual de 20% para formação do FUNDEB.

10



COMPOSIÇÃO DA RECEITA DE 2009

- Receita Tributária
- Receita Patrimonial
- Receita de Serviços
- Transferências da União
- Transferências recursos FUNDEB
- Transferências do Estado
- Indenizações e restituições (Royalties) e outras receitas correntes
- Operações de crédito e alienação de bens (receitas de capital)



Embora tenha crescido nos últimos anos, em especial a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a receita tributária própria pouco contribui para a formação da receita total do Município. A principal fonte de recursos orçamentários continua sendo as transferências da União e do Estado.

É oportuno salientar a necessidade de o Município aperfeiçoar sua administração tributária, de forma a aumentar a arrecadação das receitas próprias. Neste desiderato, recomenda-se que o Executivo leve a efeito as medidas previstas no art. 23, incisos I ao III, da LDO de 2009:

- ✓ Revisão da base de cálculo e das hipóteses de incidência e não-incidência de impostos e taxas, objetivando exercer toda a competência tributária que lhe é atribuída;



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



- ✓ Reavaliação das alíquotas praticadas, objetivando estabelecer melhor distribuição da carga tributária; e
- ✓ Reavaliação e revisão das isenções e dos procedimentos de concessão de anistias e remissões, de modo a manter critérios de justiça social.

Oportuno destacar, ainda, que o autor do projeto não explicou por que a receita estimada na proposta orçamentária é superior ao valor previsto na LDO de 2009, no Anexo de Metas Fiscais, de R\$ 14.942.500,00.

Esse esclarecimento deveria ter sido feito, sobretudo, pelo demonstrativo de compatibilidade da programação do Orçamento com as metas fiscais definidas no Anexo de Metas Fiscais, da Lei n.º 1.658, de 2008.

Segundo exposto anteriormente, o Executivo deveria ter encaminhado esse demonstrativo ao Legislativo, até o dia 30 de agosto deste ano (art. 25, da LDO de 2009).

5 Das despesas

5.1 Despesas com pessoal

As despesas com pessoal consumirão fatia expressiva das receitas municipais. A Proposta Orçamentária em estudo destina **R\$ 8.998.460,00** para despesas com pessoal e encargos sociais. Subtraindo-se deste montante as despesas com pessoal do Poder Legislativo (R\$ 610.000,00), deduz-se que o dispêndio com pessoal, no âmbito do Executivo, representa cerca 52% da receita estimada. Portanto, a previsão desta despesa supera o **limite de**



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



prudência, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (parágrafo único, do art. 22), qual seja: **51,3 %** da receita corrente líquida.

Deduz-se que o governo municipal precisa adotar medidas de curto e longo prazos visando à redução dos gastos com pessoal, para se adequar aos parâmetros legais, sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

É cediço que os gastos excessivos com folha de pagamento e encargos sociais reduzem a capacidade de investimento e de melhoria dos serviços públicos. Além do mais, o crescente aumento desta despesa impede a concessão de reajuste sobre os vencimentos dos servidores, sobretudo dos ocupantes de cargos provimento efetivo.

5.2 Investimentos

De acordo com o demonstrativo de fls. 21, as despesas, por categoria econômica, estão assim distribuídas:

Despesas correntes	14.407.560,00
Investimentos	1.202.440,00
Amortização de dívida	390.000,00

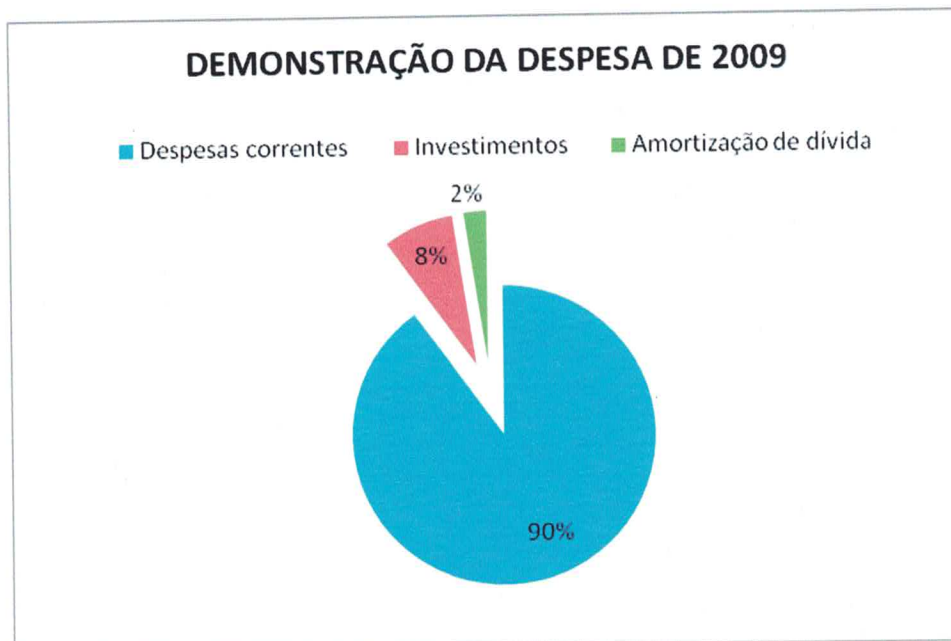
Verifica-se que o projeto reserva, para **investimentos**, o montante de R\$ 1.202.440,00, **que representa 7,47%** da despesa orçada. É inferior ao previsto na proposta de 2008.

13



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



O Poder Executivo precisa fazer esforços para efetivamente aplicar a totalidade desse recurso nos investimentos previstos. Será digno de louvor se esta meta for alcançada.

Deve-se aumentar a capacidade de investimento da Prefeitura, mediante otimização da despesa pública. Isto, porém, requer planejamento, racionalização dos gastos públicos e combate incessante ao desperdício.

Entre os investimentos previstos, os dois principais projetos são:

- construção de usina de triagem e compostagem de lixo, contemplado com R\$ 350.000,00;
- construção de parque de exposição, para o qual foram destinados R\$ 100.000,00.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Para construção de parque de exposição, o PPA, em vigência, orça despesa de R\$ 80.000,00, em 2009, valor ligeiramente inferior ao previsto no projeto de lei orçamentária: R\$ 100.000,00.

Também para a construção da usina de triagem e compostagem de resíduos sólidos, os recursos previstos no PPA (R\$ 180.000,00) são inferiores ao constante da Proposta Orçamentária. De acordo com o Plano Plurianual, esse investimento deveria ter sido realizado em 2006.

Verifica-se que há incompatibilidades quanto aos valores e ao momento de realização dessas duas despesas de capital em relação ao que prevê o plano plurianual.

Reitere-se que a construção do parque de exposição não se acha contemplada no Anexo I, da LDO de 2009, que contém as Prioridades e Metas para o próximo exercício.

Por isso, **faz-se necessária a harmonização dessas leis orçamentárias**, sob pena de infringir o disposto na Constituição da República sobre a matéria.

Por fim, lamenta-se o fato de a construção de prédio escolar na área urbana não estar entre os investimentos planejados para o próximo exercício. Trata-se de investimento prioritário.

5.3 Despesas vinculadas

A previsão de despesas nas áreas de educação e saúde está de acordo com os limites mínimos fixados na Constituição da República, 25% e 15%,

 15



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



respectivamente, do produto da arrecadação de impostos e das transferências governamentais.

O projeto prevê aplicação na **área da educação** de R\$ 4.741.920,00. Deste total, R\$ 2.385.850,00 são de aplicação vinculada, porque provenientes de transferência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Segundo o anexo, de fls. 10, o investimento mínimo em educação, em 2008, com recursos do Município (receita tributária e transferências correntes), é de R\$ 3.578.025,00, tendo como base de cálculo o montante de R\$ 14.312.100,00. Constatou-se que o destinado à manutenção do ensino, não levando em consideração as receitas vinculadas - FUNDEB, corresponde ao mínimo constitucional de 25% das receita tributária e transferências governamentais.

Acerca do FUNDEB, cabe salientar que, no próximo exercício, o Município deverá contribuir com R\$ 2.499.200,00, para formar o fundo (20% da receita tributária própria e das transferências correntes, especialmente FPM e cota-parte do ICMS). Em contrapartida, deverá receber deste fundo o montante de R\$ 2.139.600,00, calculado sobre número de alunos matriculados nos ensinos infantil e fundamental da rede municipal.

Apura-se, assim, que a participação da receita municipal na formação do FUNDEB superará, em **R\$ 359.600,00**, o montante a ser recebido para manutenção da educação básica.

Diante disso, deve a Secretaria Municipal de Educação tomar as medidas cabíveis visando ao aumento das matrículas na rede municipal para incremento da receita transferida pelo fundo.

16



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Insta registrar que o FUNDEB foi regulamentado em 2007, pela Lei n.º 11.494, e, até o momento, o Município ainda não recebe a *per capita* dos alunos de creche e ensino infantil.

No caso da **saúde**, o projeto prevê a aplicação, no setor, de 20.09% da receita de impostos e transferências governamentais. Vê-se que a despesa fixada supera o limite de 15%, previsto na Constituição.

São duas áreas da Administração Pública essenciais, que de fato devem ser priorizadas.

6 Autorização para abertura de créditos suplementares

O projeto de lei em análise autoriza o Prefeito a abrir crédito adicional suplementar até o limite de 50% do total da despesa fixada na proposta orçamentária (art. 5º, I).

Essa possibilidade é facultada pelo art. 7º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964, com vistas a facilitar a abertura de créditos suplementares pelo Executivo.

Há que registrar que a autorização prevista é superior à concedida em anos anteriores.

No inciso II, também do art. 5º, o projeto autoriza a **transposição**, **remanejamento** ou **transferência** de recursos entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, observando-se o limite de 50% da despesa fixada.

De conformidade com a Constituição da República, art. 167, VI, a realocação de recursos orçamentárias não se faz apenas por meio de créditos adicionais.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão “estorno de verba”, utilizada em Constituições anteriores. Estas modalidades, na verdade, referem-se à realocação de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização legislativa.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis¹ ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a *necessidade da existência de recursos*; para as demais alterações, é a *reprogramação por repriorização das ações* o motivo que indicará como se materializarão.

No entanto, o projeto prevê Dispõe a Constituição da República, art. 165, § 8º, que a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.**

A relação de exceções feita pelo constituinte neste dispositivo é taxativa (*numerus clausus*). Isso significa, de acordo com José Ribamar Caldas Furtado², que a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra. Ou, ainda, que os procedimentos previstos no artigo 167, VI, devem ser autorizados por lei específica.

¹ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 108.

² FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recurso**. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp> > acessado em 1º dez 2008.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Pelo que se extrai da redação do inciso II, do art. 5º, o que se deseja na verdade é autorização apenas para movimentar recursos entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação. Trata-se, apenas, do instituto da transferência. Por isso, deve a redação do indigitado dispositivo ser alterada.

7 Orçamentação participativa

A transparência da gestão fiscal é um dos eixos da Lei de Responsabilidade Fiscal. E para assegurar essa transparência esta lei determina, no parágrafo único, do art. 48:

a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O intuito da LRF é incentivar a participação popular no processo de planejamento orçamentário-financeiro.

Nessa esteira, o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, impõe a obrigatoriedade da orçamentação participativa, como diretriz da **gestão democrática da cidade**. Diz o art. 44, desta Lei, *in verbis*:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a **realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.** (grifo nosso)

De forma idêntica, a LDO de 2009 ordena que a elaboração do projeto de lei orçamentária de 2009 deve ser realizada de modo a evidenciar a



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas (art. 7º).

Observa-se que a legislação mais recente, visando à democratização da administração municipal, tornou obrigatória a participação popular no processo de elaboração e discussão das leis orçamentárias. A realização de consultas e audiências é, inclusive, condição para a aprovação destas leis, pela Câmara Municipal.

Infelizmente, os Poderes do Município não promoveram a democratização do processo de elaboração do orçamento anual, por meio de instrumentos como a audiência pública. Esta omissão está em flagrante desacordo com a legislação mencionada. Macula a própria legitimidade da lei orçamentária.

Omissões como essa não podem repetir, sob pena de inviabilizar a gestão democrática, pretendida pela legislação vigente, notadamente a LRF e Estatuto da Cidade.

8 Emendas apresentadas à Proposta Orçamentária

Passa-se ao exame das emendas apresentadas do Projeto de Lei n.º 254, de 2008.

Emenda Aditiva n.º 1

A inclusão desse projeto (cobertura da quadra de esporte de Campo Alegre) representa investimento de grande alcance social, por oferecer espaço



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



de lazer mais adequado. Esta meta se acha prevista na LDO de 2009 (Anexo I), nas seguintes ações de governo: “promover a cobertura de quadras de esporte das escolas municipais”; e “manter e melhorar as quadras de esporte existentes.” Opina-se, portanto, pela sua aprovação.

Emenda Aditiva n.º 2

Essa emenda inclui na proposta orçamentária projeto relevante, qual seja: a iluminação de campo de futebol soçaita de Campo Alegre. Este investimento, a exemplo do previsto na Emenda Aditiva n.º 1, concorre para proporcionar aos moradores da região espaços para a prática esportiva mais adequados. Aspecto relevante da emenda é que ela transfere despesa corrente para despesa de capital (investimentos). Esta meta está prevista na LDO de 2009 (Anexo I). Opina-se, portanto, pela sua aprovação.

Emenda Substitutiva n.º 1

A transferência de recurso prevista é acertada, porque é insuficiente o valor destinado à concessão de auxílio financeiro a entidades que prestam serviços em áreas como assistência social, educação e saúde. Opina-se, pois, pela aprovação da emenda.

Emenda Substitutiva n.º 2

Mostram-se, de fato, insuficientes os recursos destinados ao Programa Morar Melhor. É grande o número de famílias cadastradas no programa aguardando a reforma de sua moradia. Opina-se, portanto, pela sua aprovação.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Emenda Substitutiva n.º 3

Essa emenda acresce o saldo da dotação que assegura recursos para construção do Centro Comunitário de Onças. Os valores previstos, com efeito, não viabilizam o investimento. Porém, a fonte recursal prevista (anulação da despesa com a construção de usina de triagem e compostagem de lixo) contraria o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009, que, no parágrafo único, inciso II, do seu art. 26, veda emendas à proposta de lei orçamentária que anulem despesas com projetos de obras em execução. E, como se sabe, essa usina se encontra em fase de construção. Para suprir essa ilegalidade, propõe-se subemenda, regida ao final.

Registre-se, também, que o projeto “construção do Centro Comunitário da Região de Onças” (ficha 260), ainda que previsto no PPA, **não se está entre as metas e prioridades de 2009, constantes do Anexo I, da LDO.**

Emenda Substitutiva n.º 4

A emenda sob exame altera significativamente a proposta orçamentária. Apesar de contemplar algumas despesas prioritárias, a emenda anula despesas correntes imprescindíveis à manutenção das atividades administrativas, cujos saldos ~~são~~ podem sofrer redução. Além do mais, insere projetos não previstos no Anexo de Metas e Prioridades da LDO de 2009. Opina-se, portanto, pela sua rejeição.

22



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Emenda Substitutiva n.º 5

O propósito de reduzir o limite de autorização para abertura de crédito adicional suplementar é pertinente, mas não no valor proposto pelos autores da emenda. Entende-se que o razoável, no caso, é o limite de 35% da despesa fixada. Por isso, propõe-se subemenda redigida ao final.

Emenda Substitutiva n.º 6

Essa emenda tem o mérito de aumentar os recursos para concessão de bolsas de estudo, considerando-se que o saldo inicial não permite atender à demanda. Este reforço do saldo da dotação provém da anulação da despesa com transporte escolar, cujo montante deverá sofrer redução devido à recente aquisição de veículos para realizar este serviço. Opina-se, portanto, pela sua aprovação.

III CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Comissão acolhe o voto do Relator e conclui pela constitucionalidade, legalidade e boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 254, de 2008, com as subemendas a seguir redigidas:

SUBEMENDA N.º 1 À EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 3

Substitua-se, na Emenda Substitutiva n.º 3, a dotação "Construção de Aterro Sanitário para Deposição Final de Lixo - 4.4.90.51.01.00 - Obras e

 23



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Instalações de Domínio Público” pela dotação: “2.007 - Manutenção das Atividades do Transporte Escolar Municipal - 3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” (ficha 75).

SUBEMENDA N.º 1 À EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 5

O art. 5º do PL n.º 254, de 2008, passa vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º Ficam os Poderes Executivo e Legislativo autorizados a:

I - abrir créditos adicionais suplementares ao Orçamento, até o limite de 35% despesa fixada, utilizando-se recursos de anulação parcial ou total de dotações;

II - transferir recursos entre elementos de despesa de uma mesma categoria de programação, não ultrapassando o limite de que trata o inciso anterior;

III - contratar operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias até o limite estabelecido na legislação vigente.”

Sala das Reuniões, 5 de dezembro de 2008.



LUCIANO JOSÉ DE MIRANDA
Relator



ANÍDSON GABRIEL DA SILVA
Presidente



MARLENE ALVES MIRANDA PEREIRA
Membro