



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 90, DE 2015

Estima a receita e fixa a despesa do Município de Indianópolis para o exercício de 2016, na forma que especifica, e dá outras providências.

Autor: Prefeito Municipal

Relator: Vereador WANILTON JOSÉ BORGES

I RELATÓRIO

Apresentado pelo Prefeito Municipal, o Projeto de Lei n.º 90, de 2015, estima a receita e fixa a despesa do Município de Indianópolis para o exercício de 2016 – Lei Orçamentária Anual.

De acordo com o art. 2º, a receita líquida estimada é de R\$ 24.540.000,00 (vinte e quatro milhões, quinhentos e quarenta mil reais), provenientes de arrecadação de tributos e outras receitas correntes e de capital, previstas na legislação vigente.

A despesa orçamentária, conforme art. 4º, do projeto, é fixada em valor igual ao da receita líquida estimada. Por órgãos, a despesa prevista fica assim distribuída:

Poder Legislativo	R\$ 1.540.000,00
Poder Executivo	R\$ 23.000.000,00
Total	R\$ 24.540.000,00

O art. 6º autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, até o limite de 35% do valor do Orçamento Fiscal de 2016, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes na Proposta Orçamentária, utilizando-se de recursos provenientes de:

- Reserva de contingência;
- de excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas;



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG

Câmara Mu
FL. Nº 40
Dele
Visto

- de operações de crédito cuja contratação tenha sido autorizada por lei específica;

e

- *superávit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

Estabelece o art. 7º que, de acordo com a Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, o limite de abertura de crédito adicional suplementar, previsto no projeto, não será onerado quando o crédito se destinar a atender qualquer das seguintes hipóteses:

- insuficiência de dotação do grupo de pessoal e encargos sociais, mediante utilização de recursos oriundos da anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;

- pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortização e juros da dívida, mediante utilização de recursos provenientes da anulação de dotações;

- despesas financiadas com recursos vinculados a operações de crédito e convênios;

- insuficiência de outras despesas de custeio e de capital consignadas em programas de trabalho das funções de saúde, assistência, previdência e em programas de trabalho relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mediante o cancelamento de dotação das respectivas funções;

- atender insuficiência de dotação para despesa de custeio mediante utilização de recursos oriundos da anulação de despesas consignadas ao mesmo elemento de despesa.

Já o art. 8º prevê que o Poder Executivo poderá, mediante lei específica, contratar operações de crédito interno e por antecipação de receita orçamentária (ARO), até o limite previsto no art. 167, da Constituição Federal.

O art. 9º autoriza o Poder Executivo a classificar os elementos de despesa em subelementos para melhor identificação dos objetos dos gastos públicos do Município, visando melhor controle.

Dispõe o art. 10 que, mediante autorização específica, o Poder Executivo poderá adotar todas as medidas necessárias para compatibilizar a realização das despesas com a efetiva arrecadação da receita, objetivando seu equilíbrio e as limitações previstas na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

No art. 11, está previsto que o Poder Executivo, autorizado por lei específica, poderá contratar e oferecer garantias e empréstimos voltados para saneamento básico, infraestrutura e habitação em áreas de baixa renda, aquisição de máquinas e equipamentos para obras.

O art. 12 cuida de autorização para o Poder Executivo, por meio de lei específica, realizar cessão de créditos a agências nacionais e internacionais oficiais de crédito para obtenção de empréstimos destinados a investimentos fixados no Orçamento, bem como para



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



oferecer contragarantias a fim de conseguir garantia do Tesouro Nacional para realização de financiamentos.

Os anexos do projeto se acham discriminados no art. 13.

O art. 14 contém a cláusula de vigência.

O Projeto de Lei n.º 90, de 2015, foi protocolado na Secretaria da Câmara, em 3 de novembro de 2015. No mesmo dia, foi distribuído a esta Comissão de Finanças e Controle, para, na forma do art. 38 combinado com o art. 61, do Regimento Interno, receber parecer quanto aos aspectos legais, financeiros e orçamentários.

A pedido desta Comissão, o Presidente da Câmara, em 27 de novembro deste ano, encaminhou ao Prefeito Municipal o Ofício n.º 138/2015 –CM/GP, documento de fls. 38, mediante o qual solicitou o envio de mensagem aditiva ao projeto para acrescentar a estimativa de receita proveniente da arrecadação da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública –CIP, instituída pela Lei n.º 1.842, de 24 de abril de 2014; e complementar a mensagem de encaminhamento do projeto (Mensagem n.º 18, de 2014), com as informações exigidas pelo art. 22, inciso I, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, a saber: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira do Município, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao Orçamento de capital.

É, em síntese, o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da Proposta de Lei Orçamentária

O projeto foi elaborado de acordo com a técnica legislativa, mas sua redação necessita ser melhorada, para maior clareza e precisão do texto. Alterações, com esta finalidade, constarão do parecer para segundo turno de discussão, a ser elaborado por esta Comissão de Finanças e Controle.

A matéria em exame se insere no âmbito da competência legislativa do Município, consoante o disposto no art. 14, *caput* e inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Trata-se de projeto de iniciativa é exclusiva do Prefeito Municipal, de acordo com o art. 53, *caput* e inciso III, da Lei Orgânica do Município. A iniciativa, no caso, é vinculada. Ou seja: é obrigatória a sua apresentação anualmente, no prazo previsto na Lei Orgânica do Município.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



É preciso registrar que o Prefeito, mais uma vez, não enviou a Proposta Orçamentária no prazo fixado pelo art. 130, *caput* e inciso III, da Lei Orgânica do Município de Indianópolis, com a redação dada pela Emenda n.º 8, de 1995. De fato, o presente projeto deveria ter sido protocolado nesta Casa até o dia 30 de setembro deste ano, mas o Prefeito só o fez no último dia 3 de novembro, portanto há mais de um mês do prazo legal.

Essa omissão do Poder Executivo prejudicou a análise do projeto pelo Poder Legislativo, que passou a contar com período de tempo muito exíguo para apreciar a matéria. Há que lembrar que o projeto de lei orçamentária tem prazo para ser deliberado, que é a data de término da sessão legislativa ordinária.

2.2 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 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 18, de 2014, verifica-se que esta não contém nenhum dos itens exigidos pela Lei n.º 4.320/64.

O não envio de todas as informações obrigatórias prejudica o exame do projeto de lei orçamentária. Por essa razão, foi solicitado ao Prefeito, a pedido desta Comissão, por meio do documento de fls. 38, as informações discriminada no art. 22, I, da Lei n.º 4.320/64.

2.3 Da adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016

O Projeto de Lei n.º 90, de 2015, contém praticamente as partes exigidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016 (Lei n.º 1.874, de 25 de junho de 2015).

Verifica-se que as despesas programadas no projeto de lei orçamentária em estudo para o exercício de 2016 estão previstas no anexo de metas e prioridades da LDO do próximo ano.

Essa compatibilidade do projeto de lei orçamentária anual com as diretrizes orçamentárias atende ao disposto no art. 5º, *caput* e inciso I, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



2.4 Da receita

Para o próximo exercício, foi estimada receita líquida de R\$ 24.540.000,00 (valor do qual já foi deduzida a contribuição para formação do Fundeb). Deste total, R\$ 24.390.000,00 foram previstos como receita corrente e R\$ 150.000,00, como receita de capital.

O valor estimado é condizente com a receita realizada no atual e em 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), que perfazem quase a totalidade da receita estimada para 2016. (cerca de 92% da receita).

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.

É oportuno salientar a necessidade de o Município aperfeiçoar sua administração tributária, de forma a aumentar a arrecadação das receitas próprias.

Injustificadamente, o projeto não prevê a receita proveniente da arrecadação da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública – CIP, instituída pela Lei n.º 1.842, de 24 de abril de 2014, cuja cobrança teve início em 1º de janeiro de 2015.

Por isso, foi requerido ao Prefeito Municipal, por intermédio do Ofício n.º 138/2015 – CM/GP, documento de fls. 38, a pedido desta Comissão, o encaminhamento de mensagem aditiva ao projeto em estudo, a fim de acrescentar a referida receita à proposta orçamentária de 2016.

2.5 Das despesas

2.5.1 Despesas com pessoal

As despesas com pessoal consumirão fatia expressiva das receitas municipais. A proposta orçamentária em estudo destina R\$ 14.117.766,00 para despesas com pessoal e encargos sociais, incluído o pessoal do Poder Legislativo. Este montante representa 57,5% da receita líquida estimada para 2016.

Verifica-se que o valor orçado está próximo do limite fixado no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (60% da Receita Corrente Líquida-RCL).

O percentual orçado, 57,5%, é superior ao limite prudencial determinado pelo parágrafo único, do art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Demonstrativo a seguir, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, revela que a despesa com pessoal tem ficado ligeiramente abaixo do limite legal fixado

Despesas com Pessoal - Poder Executivo e Legislativo

Exercício	Executivo		Legislativo		Município	
	Índice	Despesa (R\$)	Índice	Despesa (R\$)	Índice	Despesa (R\$)
2010	54,48%	9.075.968,26	3,78%	630.003,16	58,26%	9.705.971,42
2011	53,9%	10.124.404,77	3,67%	689.807,07	57,57%	10.814.211,84
2012	54,46%	10.874.479,30	3,96%	790.762,71	58,42%	11.665.242,01
2013	46,14%	11.078.229,03	3,68%	884.233,04	49,82%	11.962.462,07

Fonte: SIACE/PCA - dados apresentados ao Tribunal de Contas do Estado

O demonstrativo mostra, ainda, que as despesas com pessoal do Poder Legislativo, nos últimos anos, têm sido significativamente inferiores ao limite legal de 6% da Receita Corrente Líquida – RCL.

2.5.2 Investimentos

De acordo com o Demonstrativo de Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Anexo 1, da Lei n.º 4.320/64 - as despesas, por categoria econômica, estão assim distribuídas:

Despesas correntes	22.157.034,26
Investimentos	2.182.965,74

Apura-se que o projeto reserva, para investimentos, o montante de R\$ 2.182.965,00, que representa apenas 8,9% da despesa orçada. Trata-se de percentual ambicioso, considerando-se a atual situação financeira do Município, caracterizada pela falta de recursos para pagar com pontualidade as despesas obrigatórias. O fato é que a Administração Municipal, no momento, não conta com capacidade para fazer investimentos nos valores previstos. O dinheiro existente mal tem dado para as despesas correntes. Nos últimos meses, o pagamento dos servidores e fornecedores da Prefeitura Municipal tem sido feito com atrasos.

Deve a Administração Municipal fazer os esforços possíveis para aumentar a capacidade de investimento da Prefeitura, mediante a otimização da despesa pública. Isto,



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



porém, requer planejamento, racionalização dos gastos públicos e combate incessante ao desperdício.

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

Acerca do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cabe registrar que, no próximo exercício, o Município deverá contribuir com R\$ 3.935.000,00 (três milhões, novecentos e trinta e cinco mil reais), para formar o fundo (20% da receita tributária própria e das transferências correntes, especialmente FPM e cota-parte do ICMS). Em contrapartida, estima receber deste fundo o montante de R\$ 3.531.900,00 (três milhões, quinhentos e trinta e um e novecentos reais), 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\$ 403.100,00 (quatrocentos e três mil e cem reais), 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.

2.5.4 Reserva de contingência

O projeto não prevê reserva de contingência. Esta reserva se destina ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Não se justifica a ausência dessa reserva, que, como foi informado, serve para atender despesas imprevistas.

Ao não incluir a reserva de contingência na proposta orçamentária anual, o projeto desatende ao previsto no art. 5º, *caput* e inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao estabelecido no art. 22, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016 (Lei n.º 1.874/2015).



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



2.6 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito

O projeto de lei em análise autoriza o Prefeito a abrir crédito adicional suplementar até o limite de 35 % do Orçamento Fiscal (art. 6º).

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

Em que pese o limite proposto ser igual ao máximo autorizado pela LDO de 2016 (até 35% da despesa fixada na Lei Orçamentária), entendemos que este percentual é elevado e precisa ser diminuído. Oportuno lembrar que, no exercício de 2013, a Lei Orçamentária autorizou a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 50% do valor orçado. Ao examinar a prestação de contas do Executivo Municipal do referido exercício, o Tribunal de Contas opinou, mediante parecer prévio, pela aprovação, mas com a recomendação ao Prefeito Municipal de melhorar o planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro e sua respectiva execução para limitação real da margem de autorização dos créditos adicionais suplementares.

Como se vê, a orientação do Tribunal de Contas é para reforçar o planejamento financeiro e, por consequência, reduzir o percentual de autorização dos créditos suplementares.

Por isso, propomos a redução deste limite de abertura de créditos suplementares mediante a alteração da redação do *caput* do art. 6º, na forma de emenda redigida ao final.

O projeto estabelece que a margem de autorização fixada no *caput* do art. 6º não será onerada quando o crédito suplementar se destinar às despesas relacionadas nos incisos I ao V, do art. 7º.

Se essa previsão for mantida, a margem de remanejamento é muito superior ao limite previsto no *caput* do art. 6º, o que dificultará o acompanhamento da execução orçamentária pelo Poder Legislativo.

Deste modo, propomos a supressão do art. 7º do projeto.

2.7 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.



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



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

Da mesma forma, 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.

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, reiteradamente, não têm promovido 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 e 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.

2.8 Emendas

Para priorizar melhor a aplicação dos recursos orçamentários, propomos a alteração dos saldos de determinadas dotações, mediante emendas redigidas ao final.

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 90, de 2015, com as recomendações constantes da fundamentação deste parecer, notadamente as mencionadas a seguir, e emendas redigidas ao final:

a) inserir ao projeto a estimativa de receita proveniente da arrecadação da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública –CIP, instituída pela Lei n.º 1.842, de 24 de abril de 2014, cuja cobrança teve início em 1º de janeiro de 2015; e

b) acrescentar ao projeto dotação relativa à reserva de contingência, no valor de até um 1% (um por cento) da receita corrente líquida –RCL prevista para o exercício de 2016 (art. 22, da Lei n.º 1.874/2015 – LDO 2016).



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 1 AO PROJETO DE LEI N.º 90, DE 2015

Altera a redação do *caput* do art. 6º, Projeto de Lei n.º 90, de 2015.

O *caput* do art. 6º, do Projeto de Lei n.º 90, de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 20% (vinte por cento) do Orçamento Fiscal do Município de 2016, para reforço de dotações constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:”

EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 2 AO PROJETO DE LEI N.º 90, DE 2015

Acrescente-se aos saldos das dotações discriminadas os seguintes valores:

- 1.011 – Reforma do Cemitério Municipal – 4.4.90.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 147.000,00, totalizando: R\$ 197.000,00 (ficha 409);

- 1.024 - Construção/ampliação/reforma de meios-fios e passeios - 4.4.90.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 65.000,00, totalizando saldo de R\$ 75.000,00 (ficha 291);

- 1.026 – Construção/ampliação/reforma galerias pluviais - 4.4.90.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 95.000,00, totalizando saldo de R\$ 105.000,00 (ficha 293).

Acrescente-se o seguinte projeto na proposta orçamentária:

- 1.020 – Construção/ampliação e reforma de centro esportivo e campo de futebol - 4.4.90.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 100.000,00.

Os recursos para atender esse reforço das referidas dotações são provenientes da anulação dos saldos das dotações discriminadas a seguir:

- 1.010 – Construção do Velório Municipal – 4.490.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 70.000,00, ficando com saldo no valor de R\$ 10.000,00;

- 1.012 – Construção/Reforma do Centro Administrativo – 4.90.51.00.00 – Obras e instalações (410): R\$ 279.000,00, ficando com saldo no valor de R\$ 1.000,00 (ficha 410);

- 1.037 – Aquisição de área para instalação de equipamentos agroindustriais – 4.5.90.61.00.00 – Aquisição de imóveis: R\$ 49.000,00, ficando com saldo no valor de R\$ 1.000,00 (ficha 382);



Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



- 1.033 – Construção da casa da cultura e museu municipal - 4.4.90.51.00.00 – Obras e instalações: R\$ 9.000,00, ficando com saldo no valor de R\$ 1.000,00 (ficha 381).

EMENDA ADITIVA N.º 1 AO PROJETO DE LEI N.º 90, DE 2014

Acrescenta parágrafo único ao art. 6º, do Projeto Lei n.º 90, de 2015.

Acrescente-se ao art. 6º, do Projeto de Lei n.º 90, de 2015, parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 6º

Parágrafo único. Fica o Presidente da Câmara Municipal de Indianópolis autorizado a abrir, no exercício de 2016, crédito adicional suplementar até o percentual previsto no *caput* do art. 6º, desta Lei, calculado sobre o valor da Unidade Orçamentária 01 – Poder Legislativo, para reforço de dotações desta unidade, mediante anulação total ou parcial de dotações destinadas à Câmara Municipal.”

EMENDA SUPRESSIVA N.º 1 AO PROJETO DE LEI N.º 90, DE 2015

Fica suprimido o art. 7º, do Projeto de Lei n.º 90, de 2015, renumerando-se os subsequentes.

Sala das Reuniões, 4 de dezembro de 2015.

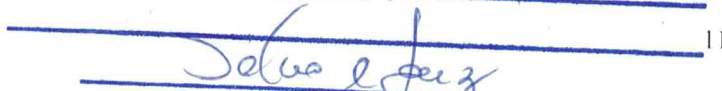

WANILTON JOSÉ BORGES
Presidente e Relator


DANIEL ALVES MIRANDA
Membro


ELMAR FERNANDES DE RESENDE
Membro

CERTIDÃO

Certifico e dou fé que esta proposição foi aprovada
em 7 / 12 / 2015, por unanimidade


11