



PARECER PRELIMINAR

PROJETO DE LEI Nº 14.214/2010
MENSAGEM Nº 040/2010
AUTOR: Poder Executivo
RELATOR: Vereador João da Bega Itamar da Silveira.

CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
Data da Publicação: 24/10/2010
Número da Publicação: 24/10/2010
Nome do Responsável: Silvana Miriam Assis
P.O.S. Nº: 2.236/10
Secretaria Geral
Nº: 309

EMENTA:

Estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento do Município de Florianópolis para o exercício de 2011.

A) - Da Relatoria:

Na qualidade de Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, avoco o Projeto de Lei nº 14.214/2010, de Autoria do Chefe do Poder Executivo, que Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Florianópolis para o exercício de 2011, e em conformidade com o § 1º, do artigo 191, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, passo a exarar o seguinte Parecer Preliminar:

B) - Do Orçamento Público

1. Conceitos:

Alguns autores conceituam Orçamento Público como sendo um plano de governo expresso em forma de lei, que faz a estimativa de receita a arrecadar e fixa a despesa de igual valor para um período determinado de um ano, chamado exercício financeiro.



Outros aludem que é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração são observadas os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação, além de outros.

Tem, ainda, aqueles especialistas que mencionam que a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o soma dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

1.1 - Conceito de Orçamento-programa:

É aquele que discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins (e não aos meios), de modo a demonstrar em que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas. As grandes áreas de atuação são classificadas como funções, desdobradas em subfunções, programas, atividades, projetos e operações especiais, tudo de acordo com a classificação funcional e a estrutura programática estabelecida na legislação pertinente.

É este critério de agrupamento dos dispêndios orçamentários que permite uma visualização sobre o direcionamento das ações estatais, suas áreas de atuação e as efetivas prioridades do governo.

1.2 - Aspectos do Orçamento Público:

O Orçamento Público é compreendido em quatro aspectos, sendo eles:

a) *Aspecto Político* – que diz respeito à sua característica de Plano de governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que detém o Poder;



b) *Aspecto Jurídico* – é o que define a Lei Orçamentária no conjunto de leis do país;

c) *Aspecto Econômico* – é o resultado da evolução das características políticas do orçamento. Se o orçamento público é peça fundamental ao cumprimento das finalidades do Estado, não há dúvida de que deverá observar que o melhor plano é aquele que resulta numa produção com um menor gasto; e

d) *Aspecto Financeiro* – caracterizado pelo fluxo monetário das entradas da receita e das saídas das despesas, meio efetivo e normal da execução orçamentária.

2. – Breve relato histórico

2.1 – Da origem do Orçamento Público:

O Orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contrapartida ao Estado antigo, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava e gastava segundo seu poder discricionário.

Apesar disso, a idéia de controle dos recursos públicos já era previsto na legislação sancionada por Moisés, em 1300 a.C. na qual eram regulamentadas as funções da justiça e a arrecadação dos dizimos.

O Orçamento Público surgiu e se desenvolveu ligado às instituições representativas de governo, no âmbito das relações contratuais do pacto feudal.

Segundo os registros, o surgimento formal do orçamento público surgiu em 1215 na Inglaterra, em decorrência da Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra, que foi pressionado pelos barões para que o Conselho Comum fosse previamente consultado sobre o lançamento dos tributos, nesta Carta Magna



estabelecia que *"Nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reino"*.

Entretanto, posteriormente, neste mesmo país alguns reis tentaram abolir este sistema, e em função disso aconteceram ações não muito promissoras em seus reinados, por exemplo: o Rei Carlos I, perdeu a vida, e James II, teve que deixar o trono.

Na França, o orçamento público foi formalizado em 26 de agosto de 1789, com a *"Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão"*, que preceituava em seus artigos 13, 14 e 15, o seguinte:

"Art.13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Art.14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art.15. A sociedade tem o direito de pedir *contas a todo agente público pela sua administração. (...)*".

No Brasil, embora o primeiro orçamento estivesse previsto na Constituição de 1824, ele só foi regularmente votado para o exercício de 1831-1832, instituído por Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830.

No decorrer dos anos as constituições brasileiras passaram por algumas evoluções e retrocessos, no entanto, há que se destacar aquela que provocou profundas alterações no processo orçamentário que foi a de 1967, instituída durante o período do Regime Militar, da qual se retirou, através de emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional de discutir e votar o orçamento, embora nessa constasse como uma das suas atribuições.

O papel do Legislativo foi reduzido à aprovação do projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada.



A restrição de competência do Congresso Nacional só foi extinta com a Constituição de 1988, que restabeleceu a participação dos representantes do povo eleitos através do voto direto, e inseriu também o princípio da participação popular.

3. Atualidade do Orçamento Público no Brasil

Com a finalidade de apresentar o orçamento público com maior transparência, a Constituição de 1988 mudou a sistemática de elaboração, fixando a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA). Desta forma, devolveu aos Legisladores a prerrogativa de participar, de forma concreta, da elaboração dos planos e dos orçamentos públicos, nos três níveis de governo.

O orçamento público constitui a peça fundamental da administração pública, posto que retrata em números, projeto e programas o Plano de Ação do Governo.

A Constituição Brasileira de 1988, Constituições estaduais, assim como as Leis Orgânicas dos Municípios determinam à competência da exclusividade do Executivo da iniciativa das Leis Orçamentárias.

Do ponto de vista político o Orçamento no Estado de Direito sempre constitui forma de controle da Administração, que por seu intermédio fica restrita à execução das despesas no período e nos limites estabelecidos pelo Legislativo. Mas, com as necessidades do planejamento, ao controle político se soma hoje a co-participação do Legislativo na feitura do orçamento, mediante a prévia orientação e as metas traçadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

C) - Do Relatório

Caro edis desta Comissão, analisando os autos desta propositura (PL nº 14.214/2010, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Florianópolis



para o exercício de 2011, em hum bilhão, trezentos e quarenta e nove milhões, trinta e dois mil e trezentos e noventa e três reais, que é de iniciativa do Poder Executivo, salienta-se que a Mensagem nº 40/2010 por ele encaminhada, que trata do projeto em tela, foi protocolada nesta Casa Legislativa, conforme consta em fl. 02, às 15h 49min do dia 15 de outubro do ano em curso.

Observa-se que com o encaminhamento da matéria no dia 15 de outubro do corrente, o Executivo cumpriu os requisitos estabelecidos nos art. 86, e inciso III, do art. 87, da Lei Orgânica deste Município, que assim preceituam:

"Art. 86 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;*
- II – a lei de diretrizes orçamentária;*
- III – os orçamentos anuais.*

Art.87 – As propostas orçamentárias do Município serão encaminhadas à Câmara Municipal nos seguintes prazo:

I - (...); II - (...);

III – o Projeto de Lei Orçamentária Anual será encaminhado até o dia 15 de outubro e devolvido para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa e compreenderá:

a) o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipal, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

b) o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, tenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 1º- O projeto de Lei orçamentária será instruído com demonstrativo setorizado de efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistia, remissões e benefícios de natureza financeira e creditícia.

§ 2º- A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição

MAE



a autorização para abertura de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei." (grifo nosso).

Continuando, analisamos os detalhamentos da propositura, ressalta-se que o Art. 1º estima a receita e fixa a despesa do Município de Florianópolis para o exercício de 2011, em R\$ 1. 349.032.393,00 (Um bilhão, trezentos e quarenta e nove milhões, trinta e dois mil e trezentos e noventa e três reais), sendo R\$ 746.051.197,00 de recursos próprios e 602.981.196,00 de recursos vinculados.

O Inciso I, do art. 1º, da propositura em tela estabelece que "o Orçamento Fiscal do Município de Florianópolis, referente aos Poderes Legislativo e Executivo, incluindo as Fundações, os Fundos, as Autarquias e a Empresa de Economia Mista instituída e mantida pelo Município é de R\$ 1. 349.032.393,00 (Um bilhão, trezentos e quarenta e nove milhões, trinta e dois mil e trezentos e noventa e três reais)".

As Despesas do Orçamento Fiscal do Município para o exercício 2011, em todas as fontes estão assim distribuídos, por órgão e unidade e recursos totais:

POR ÓRGÃO E UNIDADE	RECURSOS TOTAIS
I – PODER LEGISLATIVO	R\$ 32.720.000,00
– Câmara Municipal de Florianópolis	R\$ 32.720.000,00
II – PODER EXECUTIVO	R\$ 1.316.312.393,00
– Secretaria de Governo	R\$ 24.152.702,00
– Secretaria de Transportes e Terminais	R\$ 19.396.217,00
– Secretaria da Administração e Previdência	R\$ 10.009.371,00
– Secretaria de Finanças e Planejamento	R\$ 6.117.897,00
– Fundo M. de Reequipamento do Corpo de Bombeiro	R\$ 1.290.000,00
– Fundo M. de Melhorias da Polícia Militar	R\$ 194.400,00
– Procuradoria Geral do Município	R\$ 6.077.476,00
– Fundo de Reparelhamento e Modernização da Procuradoria Geral do Município - FUNPROLIS	R\$ 225.000,00
– Secretaria Mun. Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano	R\$ 13.682.423,00
– Secretaria Executiva de Serviços Públicos	R\$ 342.000,00
– Secretaria de Educação	R\$ 230.209.207,00



ESTADO DE SANTA CATARINA
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.



- Secretaria de Obras	R\$	186.950.346,00
- Unidade de Gerenciamento do FONPLATA	R\$	17.950.000,00
- Secretaria Municipal Norte	R\$	1.805.309,00
- Secretaria Municipal Sul	R\$	1.407.890,00
- Secretaria Mun. de Turismo, Esportes e Cultura	R\$	16.187.366,00
- Secretaria Executiva de Turismo	R\$	4.000,00
- Secretaria Municipal do Continente	R\$	17.131.796,00
- Secretaria Municipal de Assistência Social	R\$	9.910.023,00
- Fundo Municipal do Idoso	R\$	240.000,00
- Secretaria Mun. da Segurança e Defesa do Cidadão	R\$	7.222.439,00
- Fundo Mun. de Emergência e Defesa Civil - FUMDEC	R\$	210.000,00
- Fundo Mun. de Proteção do Direitos do Consumidor	R\$	20.000,00
- Encargos Gerais do Município	R\$	49.890.465,00
- Secretaria Municipal da Receita	R\$	46.960.061,00
- Secretaria Mun. da Habitação e Saneamento Ambiental	R\$	5.655.828,00
- Gabinete do Prefeito	R\$	2.584.490,00
- Gabinete do Vice-Prefeito	R\$	199.035,00
- Secretaria Executiva de Comunicação	R\$	118.694,00
- Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria	R\$	230.824,00
- Secretaria Executiva de Assuntos Institucionais	R\$	73.640,00
- Secretaria Executiva de Assuntos Parlamentares	R\$	120.692,00
- Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais	R\$	136.451,00
- Secretaria Executiva de Assuntos Jurídicos de Governo	R\$	73.640,00
- Casa Militar	R\$	73.640,00
- Coord. de Pol. Públicas Promoção da Igualdade Racial	R\$	1.100.664,00
- Coord. de Pol. Públicas da Mulher	R\$	382.000,00
- Coord. Mun. Políticas Públicas para a Juventude	R\$	105.000,00
- Secretaria Mun. Ciência, Tecnol., Desenv. Econ. Sustentável	R\$	22.120.544,00
- Secretaria Municipal do Leste	R\$	1.195.478,00
- Reserva de Contingência	R\$	5.000.000,00
- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF	R\$	53.314.172,00
- Transferência Financeira Recebida (-)	R\$	2.900.000,00
- Fundação Cultural de Florianópolis - Franklin Cascaes	R\$	17.352.815,00
- Fundação Municipal de Esportes	R\$	7.357.781,00
- Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM	R\$	16.119.125,00
- Fundo Municipal de Cinema - FUNCINE	R\$	350.250,00
- Fundo Municipal de Geração de Oportunidades - FUNGEOF	R\$	962.000,00
- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	R\$	3.310.000,00
- Fundo Municipal de Integração Social	R\$	49.902.650,00
- Fundo Municipal de Saúde	R\$	400.000,00
- Atenção Primária à Saúde	R\$	16.768.565,00
- Média e Alta Complexidade	R\$	43.264.886,00
- Vigilância em Saúde	R\$	5.289.481,00
- Assistência Farmacêutica	R\$	5.954.168,00
- Gestão e Estruturação do SUS	R\$	165.926.150,00
- Fundo Municipal de Assistência Social	R\$	18.626.500,00

Rua Anita Garibaldi nº 35, www.cmf.sc.gov.br - Florianópolis - SC
CEP: 88.010-400 FAX: (048) 3027.5700
PARECER PRELIMINAR LOA - 2011 - 1500



ESTADO DE SANTA CATARINA
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.



- Fundo Municipal de Saneamento Básico	R\$	19.617.580,00
- Instituto de Geração de Oportunidades de Fpolis - IGEOF	R\$	4.653.500,00
- Companhia Melhoramentos da Capital - COMCAP	R\$	105.286.874,00
- Fundo Financeiro Previdenciário - Regime Próprio.....	R\$	74.199.456,00
- Fundo Previdenciário do Município de Florianópolis.....	R\$	3.799.432,00

TOTAL GERALR\$ 1.349.032.393,00

Está previsto no projeto que o Orçamento da Prefeitura de Florianópolis (excluídas as transferências financeiras concedidas) é de R\$ 706.757.008,00 (setecentos e seis milhões, setecentos e cinquenta e sete mil e oito reais), sendo R\$ 419.978.577,00 de recursos próprios e R\$ 286.778.431,00, de recursos vinculados; o Orçamento da Câmara de Vereadores, como já citado acima, é de R\$ 32.720,00 (trinta e dois milhões e setecentos e vinte mil reais), e os das Fundações, Autarquias, Fundos e da Empresa de Economia Mista (incluídas as Transferências Financeiras recebidas) é de R\$ 609.555.385,00 (seiscentos e nove milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil e trezentos e oitenta e cinco reais), totalizando assim o valor estimado (R\$ 1.349.032.393,00 - Hum bilhão, trezentos e quarenta e nove milhões, trinta e dois mil e trezentos e noventa e três reais).

Na Mensagem do projeto, consta que houve crescimento no Orçamento de 2011, comparados aos valores fixados no Orçamento de 2010, aproximadamente, de 7,80% em relação aos recursos totais, sendo 12% em relação aos recursos próprios e em torno de 2,70% em relação aos recursos vinculados.

Salienta-se que constam anexos ao Projeto em estudo, entre esses, cita-se:

- a) Atos referentes a Audiência Pública - exercício 2011, incluindo os meios de comunicações que foram utilizados para a convocação desta Audiência Pública.
- b) Fontes de Recursos - exercício 2011;
- c) Demonstrativo "Consolidado" da Receita Total;
- d) Demonstrativo de aplicação em Educação - exercício 2011;



- e) Demonstrativo de aplicação na Saúde - exercício 2011;
- f) Demonstrativo de aplicação em Ações e Serviços Públicos - exercício 2011;
- g) Demonstrativo das previsões com Pessoal e Encargos Sociais - exercício 2011;
- h) Expectativa de arrecadações - exercício 2011;
- i) Transferências Financeiras Recebidas - exercício 2011;
- j) Transferências Financeiras Concedidas - exercício 2011; e
- k) Relatórios Consolidados.

Com o objetivo de observarmos se os limites estabelecidos pelas normas vigentes estão sendo cumpridos por esta propositura, analisamos, entre outros, os Demonstrativos de Aplicação na Educação, na Saúde e das Previsões com Pessoal e Encargos Sociais.

Com relação à aplicação na Educação, consta no demonstrativo que essa aplicação será de 30,04%, ficando assim, dentro dos limites legais estabelecidos pelo art. 212, da Constituição Federal, pelo art. 122, da Lei Orgânica deste Município, como também, pela Lei de Diretrizes Orçamentária Exercício 2011 e pela Lei 7.681/2008.

Já em relação à Saúde, a aplicação proposta é de 21,07%, atendendo o limite constitucional (Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000).



D) - Da Conclusão

Diante do cumprimento das exigências legais estabelecidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 - LRF, na Lei nº 4.320, na Lei Orgânica de Florianópolis, na Lei de Diretrizes Orçamentária - exercício 2011 deste município, bem como, nas demais normas vigentes, manifesto-me favorável a admissibilidade da matéria, para que a mesma siga sua normal tramitação nesta Casa Legislativa, em conformidade com o que preceitua os artigos 191 e 192, do Regimento Interno deste Poder.

É o parecer preliminar

Sala das Comissões, 25 de Outubro de 2010.

Vereador João da Bega Itamar da Silveira.

Relator

Pelas conclusões:

Vereador Asael Pereira

Vereador Alexandre Filomeno Fontes

Vereador Erádio Manoel Gonçalves

Vereador Marcos Aurélio Espindola