

PARECER N° /2021

**COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS
SUBSTITUTIVO N.º 1 AO PROJETO DE LEI N.º 88/2021**

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADOR VALDMIX SILVA

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei n.º 88/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que pretende alterar a Lei n.º 3.354, de 29 de dezembro de 2020, que autoriza a destinação de recursos públicos para o setor privado, por intermédio do Plano de Distribuição Prévia de Auxílios, Subvenções Sociais e Contribuições – PDPASC –, transpor crédito orçamentário e abrir crédito adicional suplementar ao orçamento vigente.

2. Recebido e publicado em 16 de novembro de 2021, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, tendo a Presidenta da Comissão, Vereadora Andréa Machado, se auto designado relatora da matéria, para emissão de parecer nos termos regimentais.

3. Considerando a identificação de inconsistências que não podiam ser resolvidas por meio do processo legislativo, a relatora requereu a conversão do projeto em diligência, tendo sido atendida pelos demais membros da Comissão, conforme Ata de fls. 22-23.

4. Em seguida, o Serviço de Apoio às Comissões emitiu ofício ao Sr. Prefeito, doc. de fls. 24-25, solicitando o envio de substitutivo, com a finalidade de sanar as inconsistências encontradas pela relatora, tendo o Chefe do Executivo cumprido a diligência e enviado o Substitutivo n.º1 ao presente projeto, conforme documentos de fls. 26-57.

5. Diante do substitutivo, a relatora exarou parecer favorável à proposição, acrescentando uma emenda, conforme documento de fls. 60-66, tendo sido a matéria aprovada no âmbito da Comissão de Justiça.

6. Em ato contínuo, a matéria foi distribuída nesta Comissão, que me designou como relator para emitir parecer nos termos regimentais.

7. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. A competência desta comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se inserida no art. 102, II, “d” e “g”, da Resolução n.º 195/1992, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(...)

d) repercussão financeira das proposições;

(...)

g) aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição de receita e despesa;

(...)

9. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a destinação de recursos para o setor privado não é proibida pelo ordenamento jurídico. A administração pública poderá realizar parcerias que visem o desenvolvimento de atividades de interesse público, ou seja, atividades que possam beneficiar a coletividade, tais como as de caráter educacional, assistencial, de promoção da saúde, de preservação do meio ambiente etc.

10. Dentre os instrumentos adotados para o repasse de recursos públicos para entidades privadas figuram as subvenções sociais, as contribuições e os auxílios.

11. Consoante disposição inserta nos artigos 16 e 17 da Lei Federal n.º 4.320/64, a Administração Pública poderá conceder subvenções sociais às entidades públicas e privadas que visem a prestação de serviços assistenciais, médicos, educacionais e culturais, desde que não tenham fins lucrativos. Impende ressaltar que essas subvenções visam somente suplementar os recursos particulares aplicados nas ações mencionadas, desde que se observe que a prestação de serviços por essas entidades se mostre mais econômica para os cofres públicos do que a prestação

direta desses serviços pela administração.

12. No tocante às contribuições, estas são classificadas no orçamento como Transferências Correntes e poderão ser concedidas para as entidades sem fins lucrativos, em razão das suas atividades de caráter coletivo, para as quais não se exige a contraprestação direta em bens e serviços. (Art. 12, § 2º, da Lei n.º 4.320/64).

13. Já os auxílios, modalidade utilizada no presente substitutivo, referem-se a transferências que poderão ser concedidas às entidades sem fins lucrativos, para **investimentos** e/ou inversões financeiras, independentemente de contraprestação direta em bens e serviços. (Art. 12, § 6º da Lei n.º 4.320/64).

14. Além de atender aos ditames da Lei n.º 4.320/64, para concessão de recursos públicos ao setor privado, o Chefe do Poder Executivo também deverá solicitar autorização legislativa por intermédio de lei específica. Esta disposição está contida no artigo 26 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, *in verbis*:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

15. Conforme se depreende do dispositivo acima colacionado, o Poder Executivo, além de solicitar autorização em lei específica, deverá atender às condições impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como consignar dotação própria no orçamento.

16. A Lei n.º 3.323, de 2 de julho 2020, que contém as diretrizes para elaboração do orçamento de 2021 (LDO/2021), por sua vez, em seu artigo 30, admite a inclusão, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações a título de subvenções sociais, contribuições e auxílios para Organizações da Sociedade Civil – OSC –, desde que autorizadas por lei específica que discrimine a tipificação dos serviços e valores a serem destinados e atendam às exigências inseridas na Lei Federal n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e

recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, denominada marco regulatório da destinação de recursos às OSC, combinada com a regulamentação baixada, no âmbito municipal, por meio da Lei n.º 3.083, de 8 de maio de 2017.

17. Entre às exigências previstas na Lei Federal n.º 13.019, de 2014, para a destinação de recursos às OSC, destaca-se a figura do chamamento público, criada com o intuito de estabelecer uma isonomia entre organizações de um mesmo setor, que passarão a disputar o recurso público oferecido, sendo selecionada a entidade que demonstrar o melhor plano de trabalho.

18. No entanto, o artigo 29 da Lei Federal n.º 13.019, de 2014 dispensa do chamamento público as parcerias que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, com exceção dos acordos que envolverem a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público será imposto.

19. Já o inciso II, do artigo 31, da Lei Federal n.º 13.019, de 2014, considera inexigível o referido chamamento público para as OSC que estejam autorizadas em lei, na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária.

20. Pelo que se depreende dos dispositivos acima transcritos e do artigo 1º do substitutivo sob análise, a intenção do Sr. Prefeito é conseguir autorização legislativa, em lei específica, para conceder auxílio à Associação dos Agricultores Familiares Rurais do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, no valor de R\$ 38.000,00, cuja fonte de recurso é a Indicação s/nº do Remanejamento das Emendas Parlamentares n.ºs 71 e 75, constante do Anexo IV da Lei n.º 3.355, de 30 de dezembro de 2021, que contem a Lei Orçamentária do exercício de 2021 (LOA/2021).

21. Nesse ponto, cumpre esclarecer que os Vereadores desta Casa propuseram, em 2020, várias emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária anual de 2021 e que algumas dessas emendas não puderam ser executadas, pelo fato de o Poder Executivo ter identificado impedimento de ordem técnica em sua execução.

22. Assim sendo, em obediência à Lei Orgânica, alguns Vereadores remanejaram os recursos de suas emendas para destinação de recursos a entidades do setor privado, fato que ensejou a disposição prevista no artigo 1º, no sentido de incluir, no plano de distribuição de recursos, a supracitada associação, nos termos do remanejamento realizado pelo autor das Emendas n.ºs 71 e 75.

23. Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise da alteração proposta por este substitutivo.

24. O artigo 1º do substitutivo em apreço altera a redação dos Anexos VIII e X da Lei n.º 3.354, de 2020, a fim de incluir a Associação dos Agricultores Familiares Rurais do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes para receber auxílio, no importe de R\$ 38.000,00, nos termos da Indicação s/nº do Remanejamento das Emendas n.ºs 71 e 75 constante do Anexo IV da LOA/2021.

25. Vê-se que a autorização solicitada no artigo 1º está em perfeita sintonia com a legislação de regência, vez que a concessão de auxílio a entidades do setor privado deve ser precedida de autorização legislativa.

26. No mérito, a alteração proposta também se mostra pertinente, já que os recursos serão utilizados na aquisição de implementos agrícolas destinados à Associação dos Agricultores Familiares Rurais do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, que fomentará a agricultura familiar local.

27. A fim de viabilizar a execução da despesa em análise, será necessário, ainda, autorizar uma abertura de crédito adicional suplementar ao orçamento vigente e uma transposição de crédito orçamentário, nos termos solicitados nos artigos 2º e 3º do presente substitutivo.

2.1 DO CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR

28. Inicialmente, cabe esclarecer que, conforme disciplinado no artigo 84, inciso XXIII, combinado com os artigos 165 e 166, §§ e incisos respectivos da Constituição Federal de 1988, a iniciativa das leis que tenham a finalidade de abrirem créditos, autorizarem, criarem ou

aumentarem a despesa pública é de competência exclusiva do Poder Executivo.

29. A esse respeito os estudiosos J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis¹ citam:

[...] toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

30. Conforme inserido no artigo 2º, a intenção do chefe do Poder Executivo é obter autorização legislativa para abrir crédito adicional suplementar ao orçamento corrente, no valor de R\$ 18.000,00, com vistas a atender a Indicação s/nº da Reprogramação das Emendas Parlamentares Impositivas n.ºs 71 e 75 à LOA/2021.

31. Os créditos adicionais suplementares, conforme disciplinado no artigo 41 da Lei n.º 4.320/1964, são destinados a reforço de dotação orçamentária. Para a abertura do referido crédito, consoante imposição inserta no artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964, faz-se necessária a indicação de um recurso disponível para cobrir a despesa que se pretende executar, bem como de exposição justificativa.

32. Os principais recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares estão descritos no parágrafo 1º do artigo 43 da Lei n.º 4.320/1964 e no parágrafo 8º do artigo 166 da CF/88, quais sejam:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (grifou-se)**
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las; e
- VI - os recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual.

33. Conforme inserido no parágrafo 1º do artigo 2º do projeto em tela, o Sr. Prefeito indicou como recurso disponível para abertura do crédito adicional suplementar a anulação da dotação constante do Anexo IV deste Projeto. Nesse ponto, cumpre pontificar que essa dotação

¹ A lei n.º 4.320/64 comentada por J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 /2003. p. 111.

pertence à Emenda Parlamentar Impositiva n.º 71 à LOA/2021, que teve sua execução prejudicada, pelo fato de ter sido constatado pelo Poder Executivo impedimento técnico, o qual já foi objeto de análise por esta Casa, quando analisou a Mensagem relacionada ao impedimento dessa emenda.

34. Quanto à exposição justificativa, esta se resume na concessão do auxílio em questão, nos termos da Indicação s/n.º da Emenda Parlamentar n.º 71 à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

35. Quanto aos aspectos de ordem orçamentária e financeira, entende-se que a matéria em destaque não causará qualquer impacto ao orçamento municipal, haja vista que não ocorrerá aumento de despesa. O que ocorrerá será a criação de uma nova despesa que será compensada com a anulação de outra dotação que já estava consignada na Lei Orçamentária Anual.

36. Assim sendo e considerando que o crédito adicional suplementar em questão viabiliza a execução da Indicação s/n da Emenda n.º 71 à LOA/2021, não se visualiza nenhum óbice a sua aprovação.

2.2 DA TRANSPOSIÇÃO DE CRÉDITO

37. Inicialmente, antes de adentrar no mérito orçamentário e financeiro da matéria, cumpre esclarecer que inciso VI do artigo 167 da Carta de República de 1988 veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**, daí porque legítima se torna a propositura da matéria. Veja:

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**; (grifou-se)

38. Alguns autores consideram essa vedação como um novo mecanismo retificador do orçamento público.

39. A esse respeito os estudiosos J.Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis² destacam que “Por muito tempo, pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais. Entretanto, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição da República de 1988, conforme dispositivo já mencionado, aceitou e ratificou esta situação com a introdução de novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, mediante *remanejamentos, transposições e transferências (...)*”

40. De acordo com os referidos estudiosos, “o orçamento durante sua execução pode ser alterado por vários motivos, senão vejamos:

- Variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;
- Incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;
- Omissões orçamentárias;
- Fatos que independem da ação volitiva do gestor;
- Reforma Administrativa;
- Repriorizações das ações governamentais;
- Repriorizações de gastos.”

41. Na visão dos aludidos autores, os quatro primeiros motivos estão ligados à figura dos créditos adicionais. Já os três últimos “provocam alterações completamente diferentes das anteriores, dando margens a reformulações orçamentárias nos três níveis da programação – institucional, programática e de gastos – sob as denominações de remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro órgão (...).”

42. Com vistas a clarear o uso dos instrumentos retificadores do orçamento sob estudo, os autores em questão descreveram o objetivo de cada instrumento da seguinte forma:

Os **remanejamentos** ocorrem sempre no âmbito da organização. Assim, se porventura uma reforma administrativa prevê a extinção de um órgão e a institucionalização de outro para a sua substituição, é evidente que só se devem realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo;

² A lei n.º 4.320/64 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal [por] J.Teixeira Machado Jr [e] Heraldo da Costa Reis. 34. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2012. p. 89.

As **transposições** ocorrem sempre no âmbito da programação de trabalho, em razão de repriorizações, mediante a realocação dos remanescentes orçamentários para o programa de trabalho repriorizado;

As **transferências** ocorrem no âmbito das categorias econômicas de despesas, também por repriorizações de gastos.(...) (A lei n.º 4.320/64 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal [por] J.Teixeira Machado Jr [e] Heraldo da Costa Reis. 34. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2012. p. 90.)

43. Conforme se vê, as alterações orçamentárias relacionadas às variações de preços, erro no valor orçado, omissões orçamentárias e fatos imprevisíveis devem ser processadas por meio da abertura de crédito adicional ao orçamento.

44. Já as alterações relacionadas à reforma administrativa ou repriorização de gastos devem ser processadas por meio dos institutos do remanejamento, transposição ou transferência, considerando a conceituação acima descrita.

45. Após essas considerações a respeito dos instrumentos retificadores do orçamento, passa-se a analisar o mérito orçamentário e financeiro da matéria.

46. Para melhor compreensão do leitor, cumpre destacar que a presente propositura foi encaminhada para apreciação desta Casa de Leis em conformidade com o artigo 215-B do Regimento Interno desta Casa, que assim dispõe:

Art.215-B. Até o dia 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no parágrafo 1º do artigo 215-A desta Resolução, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo projeto de lei que viabilize a reprogramação da dotação cujo impedimento seja insuperável, de modo a viabilizar a execução da despesa.

47. Conforme se verifica, o dispositivo acima transcrito diz respeito às emendas impositivas ao orçamento municipal. É que o Chefe do Poder Executivo identificou impedimento de ordem técnica na execução da Emenda n.º 75 ao orçamento 2021, tendo encaminhado ao Poder Legislativo, na forma de Mensagem, tal impedimento, que ensejou nova indicação de gasto, que agora está sendo formalizada por meio do presente projeto de transposição.

48. Analisando a nova indicação relacionada com a presente transposição, Indicação

s/n.º da emenda n.º 75 à LOA/2021, no montante de R\$ 20.000,00, constata-se que o Chefe do Poder Executivo a classificou de maneira correta como transposição, uma vez que as alterações propostas referem-se à repriorização de gastos ocorridas entre programas de trabalho distintos.

49. Quanto aos aspectos de ordem orçamentária e financeira, entende-se que a presente transposição não causará nenhum impacto ao orçamento municipal, haja vista que não ocorrerá aumento de despesa. O que ocorrerá será a criação de uma nova despesa que será compensada com a anulação de outra dotação que já estava consignada na Lei Orçamentária Anual. Destaca-se que o Anexo VI deste projeto especifica a origem dos recursos da transposição em tela.

50. Assim sendo e considerando que a transposição em questão viabiliza a execução da Indicação s/n.º da Emenda n.º 75 à LOA/2021 (Auxílio à Associação dos Agricultores Familiares Rurais do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes), não se visualiza nenhum óbice a sua aprovação.

2.3 DAS EMENDAS

51. Por fim, quanto às duas emendas propostas pela Comissão de Justiça, às fls. 65-66, também não se visualiza nenhum obstáculo para sua aprovação, vez que a primeira visa tão somente explicitar a autorização para conceder o auxílio em questão e a segunda autoriza a atualização dos anexos da Lei n.º 3.354, de 2020, por meio de Decreto Executivo, mantendo a imposição de Lei para concessão de novos repasses.

3. CONCLUSÃO

52. Ante o exposto, voto pela aprovação do Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 88/2021, acrescido das Emendas n.ºs 1 e 2, de autoria da Comissão de Justiça.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 10 de dezembro de 2021.

VEREADOR VALDMIX SILVA
Relator Designado