

PARECER N° /2022

COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

PROJETO DE LEI N.º 104/2022

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei n.º 104/2022, de autoria do Chefe do Poder Executivo que pretende alterar a Lei n.º 3.440, de 31 de dezembro de 2021, 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 – e dá outras providências e autoriza a transposição de crédito orçamentário do exercício de 2022.

A alteração proposta visa incluir entidade com base na reprogramação das Emendas Impositivas ao Orçamento do exercício de 2022.

Recebido e publicado em 27 de junho de 2022, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, emitiu parecer e votação favoráveis à sua aprovação.

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

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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, “a”, “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:

a) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e crédito adicional, e contas públicas;

(...)

d) repercussão financeira das proposições;

(...)

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

(...)

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.

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

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.

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).

Já os auxílios 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).

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 déficits 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.

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.

A Lei n.º 3.387, de 24 de junho 2021, que contém as diretrizes para elaboração do orçamento de 2022 (LDO/2022), por sua vez, em seu artigo 30 determina que as transferências de recursos às entidades, em decorrência da celebração de parcerias, serão precedidas da aprovação do plano de trabalho, por intermédio de termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação, devendo ser observadas, na elaboração de tais instrumentos, as exigências da Lei Federal n.º 13.019, de 2014, da Lei Municipal n.º 3.083, de 8 de maio de 2017

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.

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.

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.

Pelo que se depreende dos dispositivos acima transcritos e do artigo 1º do Projeto sob análise, a intenção do Sr. Prefeito é conseguir autorização legislativa, em lei específica, para incluir ao anexo VII do Plano de Distribuição de recursos a Associação dos Produtores Rurais de Santa Maria, considerando a reprogramação da Emenda n.º 56 à Lei Orçamentária de 2022.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que os Vereadores desta Casa propuseram, em 2021, várias emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária anual de 2022, com o objeto de repasse de recursos às entidades do setor privado, e que algumas dessas emendas não puderam ser executadas, pelo fato de o Poder Executivo ter identificado impedimento de ordem técnica em sua execução.

Assim sendo, em obediência à Lei Orgânica, alguns Vereadores remanejaram os recursos de suas emendas para outras entidades, fato que ensejou a disposição prevista no artigo 1º, no sentido de atualizar o anexo do plano de distribuição para incluir a entidade, nos termos do remanejamento realizado.

Vale salientar, por pertinente, que, apesar de as entidades vinculadas aos remanejamentos de emendas impositivas ao orçamento estarem dispensadas do chamamento público, fica mantido, como condição obrigatória para o recebimento dos recursos, o cumprimento das demais exigências previstas na Lei Federal n.º 13.019, de 2014, c/c a Lei Municipal n.º 3.083, de 2017.

Com relação à transposição, 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;

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

A esse respeito os estudiosos J. Teixeira Machado Jr e Heraldo da Costa Reis¹ 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 (...).”

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;
- Incorrências 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.”

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 (...).”

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;

¹ 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.)

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.(...)

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.

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.

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

Para melhor compreensão do leitor, cumpre destacar que o presente projeto foi encaminhado 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.

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 56 ao orçamento de 2022, 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.

Analizando a nova indicação relacionada com a presente transposição, no montante de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), constata-se que o Chefe do Poder Executivo as classificou de maneira correta como transposição, uma vez que as alterações propostas referem-se a repriorização de gastos ocorridas entre programas de trabalho.

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. O Anexo V deste projeto especifica a origem dos recursos da transposição em tela.

Assim sendo e considerando que a transposição em questão viabiliza a execução das emendas impositivas ao orçamento, na forma de nova indicação, não se visualiza nenhum óbice a sua aprovação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 104/2022.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 23 de agosto de 2022.

VEREADOR PAULO CÉSAR RODRIGUES
Relator Designado