



PARECER JURÍDICO nº 20/2023

Assunto: Solicitação de Parecer Jurídico, requerido pela Associação Semeando Esperança de Braga/RS, diante da negativa de destino de emenda impositiva à respectiva associação na modalidade recursos livres.

EMENTA: EMENDA IMPOSITIVA. RECURSOS LIVRES. ASSOCIAÇÃO SEMEANDO ESPERANÇA. Observância do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Impossibilidade de destino de recursos públicos via emenda impositiva para programa-atividade não incluído no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Relatório:

Vem ao exame dessa Assessoria Jurídica, pedido de parecer jurídico solicitado pela Associação Semeando Esperança de Braga/RS, diante da negativa de destino de emenda impositiva à respectiva associação na modalidade recursos livres.

Fundamentação:

A Emenda Constitucional nº 86/2015, promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado Federal acrescentou os §§ 9 ao 18 do art. 166 da Constituição Federal, concretizando a implementação do chamado orçamento impositivo. Caracterizado pela necessidade de observância, por parte do Poder Executivo, das emendas individuais de autoria parlamentar.

Em atenção a essa mudança na ordem constitucional, a Câmara de Vereadores de Braga/RS por meio da Resolução Legislativa nº 13 de 2021, que acrescentou o artigo 80 – A no Regimento Interno, passou a implementar as emendas impositivas ao orçamento na modalidade individual no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, sendo que a metade deste percentual é destinado a ações e serviços públicos de saúde.



Feita essa primeira abordagem, cabe frisar que o modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165 da Constituição Federal, reproduzida por simetria na Lei Orgânica de Braga/RS em seu art. 68, § 1º, alínea “d”. Nesse sentido, o orçamento constitui um verdadeiro sistema integrado de planejamento, revestindo-se de orçamento-programa, sendo que estas três leis devem estar em consonância, coadunando-se uma a outra.

Com efeito, de modo a tornar mais claro a função de cada uma das leis acima referidas, far-se-á uma sucinta explanação. O PPA, com vigência de 4 (quatro) anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. Com relação à LDO cabe anualmente expor as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Feita essa abordagem inicial, passa-se à análise das razões que motivaram essa Procuradoria a concluir pela impossibilidade legal de destinar valores, mediante emenda parlamentar individual na categoria recursos livres, à Associação Semeando Esperança de Braga/RS. Primeiramente, consultando o PPA, Lei Municipal nº 2.494/2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025, verificou-se que não foi incluído no ANEXO I – METAS E AÇÕES COM ELEMENTO DE DESPESA como projeto-atividade incentivo a entidades privadas (associações) com cunho social que desenvolvam projetos envolvendo atividades culturais. Apenas, foi incluído “incentivo a entidades municipais que desenvolvem atividades de dança e lazer, como internada artística, clube da melhor idade”, restringindo o objeto apenas a essas entidades específicas.

Diante desse cenário não restou previsto tal atividade na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Municipal nº 2.698/2023 que estabeleceu as diretrizes para o exercício de 2024. A propósito, também não haveria como os Vereadores emendar a respectiva Lei, já que o PPA não fez tal previsão, assim, não estando no PPA não há como haver a execução do projeto, não sendo possível da mesma forma estar contido na Lei Orçamentária Anual de 2024.



Não fosse suficiente, para conceder incentivos financeiros a entidades privadas, há que se cumprir uma série de requisitos e exigências previstos na Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, expressamente previstos nos artigos 33 e 34 da respectiva Lei. Ocorre que, analisando a documentação, verificou-se que a Associação já não preencheria o requisito do art. 34, inciso V, alínea “a” que determina possuir no mínimo um ano de existência com cadastro ativo, sendo que a referida associação apenas possui cadastro ativo a partir de 11 de outubro de 2023, isto é, dois meses de inscrição estadual.

Além desse requisito, há outros que também não restaram comprovados e preenchidos, como por exemplo: cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; demonstração de experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante; instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles; certidões de regularidade fiscal, previdenciária, de contribuições, entre outros.

Portanto, essa Procuradoria exarou manifestação contrária à proposta de emenda parlamentar do Vereador Dorival Mattos de Moraes para a Associação apenas porque não havia viabilidade legal de se fazer. Primeiro, porque tal projeto-atividade não constava no PPA, o que já impediu de estar presente na LDO e na LOA, logo, como já salientado anteriormente estas três leis devem estar em consonância. Segundo, porque as entidades privadas devem preencher os requisitos estabelecidos na Lei 13.019/2014 e a Associação já não atendia ao requisito inicial de existência mínima de 1 (um) ano, entre outros requisitos acima mencionados.

Frise-se essa Assessoria tão somente verifica o aspecto legal e constitucional da emenda parlamentar individual ser implementada, não emitindo qualquer juízo de valor ou meritório sobre a conveniência e oportunidade à finalidade que a emenda busca atender. Ocorre que a negativa apenas se deu pela constatação da inviabilidade jurídica da destinação, assim orientou-se o Vereador proponente a fazer outra indicação de projeto-atividade que estivesse abrangido na LOA, conforme assim o realizou.

É o parecer.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BRAGA



Na oportunidade, renovo votos de estima e consideração à Associação Semeando Esperança.

Braga/RS, 13 de dezembro de 2023.

Carina Laís Ribeiro de Oliveira

Procuradora Jurídica

OAB/RS 117.781