PROJETO DE LEI Nº 06/2014

"Dispõe sobre o remanejamento a ser eventualmente utilizado na execução do orçamento para o exercício de 2014 e dá outras providências".

O Sr. Henry Vinicius Daloia Geraldes, *Prefeito Municipal em Exercício de* ***Bálsamo,*** *Estado de* ***São Paulo,*** *no uso de suas atribuições legais,*

FAZ SABER, que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - Na execução do orçamento para o exercício de 2014, fica o Poder Executivo autorizado a promover remanejamentos de dotações orçamentárias, desde que estes ocorram entre ações de um mesmo programa e no âmbito de cada **unidade orçamentária** obedecida, ainda, a categoria econômica da despesa.

Art. 2º - Os remanejamentos de que trata o artigo 1º desta Lei serão promovidos mediante decretos a serem editados pelo Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos à **1º de janeiro de 2014.**

Paço Municipal Prefeito José Bento Geraldes, 28 de janeiro de 2014.

Henry Vinicius Daloia Geraldes
Prefeito em Exercício

JUSTIFICATIVA DO PROJETO Nº 06/2014

MENSAGEM

Senhor Presidente,
Nobres Vereadores:

Não há como negar que a matéria orçamentária e financeira vem evoluindo, a par da evolução da contabilidade pública (ou, como se atualmente denomina, a contabilidade aplicada ao setor público). Novos conceitos, novos parâmetros de avaliação, enfim, uma nova visão da gestão pública.

O marco histórico desta evolução se trata, evidentemente, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000). A partir de sua edição, e, segundo seus próprios termos, principalmente diante do que dispõe seu artigo 67, combinado com o disposto em seu artigo 50, § 2º, passou a Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, a ganhar destaque especial. Isto porque a lei a que se refere o artigo 67, dispondo sobre a composição e o funcionamento do conselho de gestão fiscal, até então não foi editada. E, na falta desta lei (assim como do próprio conselho), a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas cabe ao órgão central de contabilidade da União – Secretaria do Tesouro Nacional -, segundo o que dispõe o § 2º de referido artigo 50.

Tão logo promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a editar diversas portarias dispondo sobre orçamento e sua execução; ora de forma singular, ora em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Dentre essas portarias, se sobressai a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que, desde sua edição, mantém inalterada a redação de seu artigo 6º, que assim dispõe:

> *"Art. 6º Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação."*

Este dispositivo regulamentar representou uma grande vantagem. Bastava registrar, nas propostas orçamentárias, se as despesas se enquadravam como correntes ou de capital (categoria econômica); se estas se referiam a despesas de pessoal e encargos, juros e encargos da dívida, a outras despesas correntes, a investimentos, a inversões financeiras, ou à amortização da dívida (grupo de natureza da despesa); e, finalmente, pela informação gerencial dessas despesas, ligada à indicação se os recursos são aplicados diretamente ou não (modalidade de aplicação).

Estavam os orçamentos livres do extremo detalhamento das despesas, com a indicação do elemento econômico, tal como preconizado pela Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 15. O detalhamento desses elementos ficava por conta da execução do orçamento.

A experiência daqueles que se utilizaram deste dispositivo regulamentar foi extraordinária. A execução dos respectivos orçamentos foi muito mais flexível, sem, no entanto, **desfigurar** ou **modificar** aquilo que fora proposto, discutido e aprovado. Houve uma queda acentuada da necessidade de abertura de créditos adicionais, ou ainda de remanejamentos de recursos orçamentários; com o que, certamente, colaborou para que houvesse, também, uma sensível queda nos trabalhos executivos e legislativos quanto à execução orçamentária. Além disso, contribuiu para evitar dissensões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, tão comum em casos de alterações do orçamento; senão da própria apreciação da proposta orçamentária.

A despeito do enorme avanço e do excelente resultado proporcionado pela norma regulamentar em questão, esta não pôde ser utilizada por muito tempo. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo Comunicado SDG nº 20/2006, publicado no Diário Oficial do Estado de 24 de junho de 2006, passava a dispor que a discriminação da despesa, na lei orçamentária, citando o artigo 15 da Lei 4.320, deve ser feita, no mínimo, por elementos econômicos e não até a modalidade de aplicação.

Tínhamos, então, por um lado uma norma inovadora, avançada, e por que não uma norma atual dentro do novo contexto orçamentário e financeiro. Contudo, por outro lado, temos um órgão do controle externo preocupado, apenas, com o aspecto da "legalidade"; independente de toda a evolução da matéria orçamentária e financeira.

Não obstante o conflito entre as novas normas regulamentares e o posicionamento de alguns Tribunais de Contas – dentre eles o do Estado de São Paulo – tem-se que o posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal, até hoje, é claro sobre a improdutividade da previsão, na lei orçamentária, das despesas discriminadas até o nível de elemento.

A esse respeito, vale transcrever trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, 2ª edição, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 6 de agosto de 2009, que à sua página 85, assim registra:

> *Dessa forma é consolidada a importância da elaboração do orçamento por resultado com a visão de que é mais relevante o legislativo aprovar ações de governo buscando a aplicação efetiva do gasto, do que aprovar itens de gastos. A ideia é mostrar à população e ao legislativo o que será realizado num determinado período, por meio de programas e não o de apresentar objetos de gastos dissociados dos programas.*
>
> *A aprovação e a alteração da lei orçamentária elaborada até o nível de elemento de despesa é menos eficiente, pois exige esforços para análise num nível de detalhe que nem sempre será o mais eficaz para a administração pública. Por exemplo, se um ente tivesse no seu orçamento um gasto previsto no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e pudesse realizar esse serviço com uma pessoa física, por um preço inferior, para que a administração contratasse esse serviço com a pessoa física necessitaria alterar a lei orçamentária, levando, em alguns casos, a contratação de um serviço mais caro. Além disso, sob o enfoque de resultado, pouco deve interessar para a sociedade a forma em que foi contratado o serviço, se com pessoa física ou Jurídica, mas se o objetivo do gasto foi alcançado de modo eficiente.*

> *Observa-se que a identificação, nas leis orçamentárias, das funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, em conjunto com a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, atende ao princípio da especificação. Por meio dessa classificação, evidencia-se como a administração pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins.*
>
> *O objetivo de desdobrar a despesa orçamentária por elementos, segundo a referida lei, é detalhar a despesa de modo a evidenciar os meios de que se serve a administração para consecução de seus fins.*

Diante do posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas, o próprio Estado de São Paulo, como também alguns de seus municípios, passaram a incluir no texto de suas leis orçamentárias a possibilidade de adoção das ferramentas do remanejamento, da transposição e da transferência de recursos; por sinal, também novos instrumentos orçamentários introduzidos pela Constituição Federal de 1988. Assim, mesmo que a lei orçamentária tivesse identificada a despesa até o nível de elemento, conforme determinado pelo Tribunal de Contas, a execução respectiva possibilitava a "troca" de determinados desses elementos, segundo regras pré-estabelecidas na própria lei do orçamento.

Neste contexto, retornava-se à situação de queda acentuada da necessidade de abertura de créditos adicionais. Voltava-se, também, à situação de sensível queda nos trabalhos executivos e legislativos quanto à execução orçamentária.

Porém, para surpresa geral e de forma duvidosa, mais uma vez vem o Tribunal de Contas a integrar este novo cenário orçamentário. E, interessante que se diga que essa integração ao novo cenário procura, apenas, dificultar, senão impedir, os avanços conseguidos.

Por intermédio de outro "Comunicado", agora SDG nº 29/2010, de 4 de agosto de 2010, publicado no Diário Oficial do Estado de 5 de agosto de 2010, reeditado em 5 de agosto de 2010, e republicado em 6 de agosto de 2010, e agora reeditado de 6 de agosto de 2010, e republicado em 19 de agosto de 2010, vem o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, "comunicar" que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para determinados cuidados. Dentre esses cuidados, dois merecem especial atenção. São aqueles constantes de seus itens 3 e 4, valendo a literal transcrição de seus textos:

> *3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2013, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.*
>
> *4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 165, VI da CF).*
>
> (a mencionada norma a que se refere o item 3 se trata do art. 165 da Constituição Federal)

Certamente seria mais elegante por parte do Tribunal de Contas que seu Comunicado viesse apenas "sugerir" aos Poderes Legislativos (estadual e municipais), quando da apreciação dos respectivos projetos de leis do orçamento, que atentassem para os pontos por ele destacados. Isto porque o mérito da matéria é de competência única e exclusiva destes (da Assembléia Legislativa, no caso do Estado, e das Câmaras de Vereadores, no caso dos municípios).

Mesmo em se respeitando a posição adotada pelo Tribunal de Contas, este certamente extrapolou. Pode-se dizer, até mesmo, que este tenha exorbitado ao usurpar competência alheia que, como mencionado, pertence única e exclusivamente ao Poder Legislativo.

Mesmo assim, visando evitar conflitos e possíveis consequências desastrosas, dado o perfil do principal ator envolvido, foi elaborado o Projeto de Lei em anexo, que trata dos instrumentos orçamentários da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, a serem utilizados, caso necessário, na execução do orçamento para o exercício de 2013. Vale lembrar que a utilização desses instrumentos fica adstrita a regras rígidas, não possibilitando modificar, ou desfigurar o orçamento aprovado por essa Augusta Casa Legislativa. Aliás, como já o era quando de sua inclusão na própria Lei Orçamentária Anual.

A utilização desses instrumentos orçamentários somente poderá se dar entre ações (projetos, atividades e operações especiais) de um mesmo programa e dentro do mesmo órgão (entidade da Administração Municipal); respeitando-se ainda a mesma categoria de programação (despesas correntes e de capital).

A aprovação ou não do Projeto de Lei em questão irá representar "avanços" ou "retrocessos". No caso de sua aprovação, certamente estará representando os avanços. Além disso, estará contribuindo para minimizar os trabalhos executivos e legislativos relativos à execução do orçamento aprovado; assim como de possibilitar a "harmonia" que deve reinar entre os Poderes.

São estes os esclarecimentos que entendemos oportunos de serem prestados aos Excelentíssimos Senhores Vereadores, na expectativa de que continuemos "avançando" em matéria orçamentária e financeira; a despeito dos percalços enfrentados.

Paço Municipal Prefeito José Bento Geraldes, 28 de janeiro de 2014.

Henry Vinicius Daloia Geraldes
Prefeito em Exercício