



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 513, de 2019, que altera a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que Institui o Programa de Descentralização Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Autor: Deputado RAFAEL PRUDENTE

Relator: Deputado ROOSEVELT VILELA

I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei nº 513/2019, de autoria do Deputado Rafael Prudente, composto por três artigos e com ementa acima reproduzida.

A proposição, em seu art. 1º, visa alterar o § 2º do art. 14 da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, para tornar obrigatório o uso da expressão “não à ordem” nos cheques que utilizem recursos do Programa de Descentralização Financeira – PDAF.

Os arts. 2º e 3º veiculam, respectivamente, cláusulas de vigência (na data da publicação) e de revogação de disposições contrárias.

Na justificção, o nobre autor explica que a alteração proposta trata de uma “ferramenta extremamente efetiva e simples” para evitar desvios no uso dos recursos do PDAF, quando utilizados cheques, assegurando que o valor será pago apenas ao beneficiário indicado no processo de aquisição do bem ou serviço.

A proposição, lida em 25 de junho de 2019, foi distribuída à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CESC, o projeto foi integralmente aprovado em sua 4ª Reunião Extraordinária, de 11 de dezembro de 2019.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 513/2019 visa alterar o § 2º do art. 14 da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, para tornar obrigatório o uso da expressão "não à ordem" nos cheques que utilizem recursos do Programa de Descentralização Financeira – PDAF.

Inicialmente, cumpre esclarecer no que consiste o PDAF e como é realizado o seu procedimento de descentralização de recursos. Repousando-se sobre o princípio da autonomia da gestão escolar, o programa é mecanismo de descentralização financeira destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do DF. Conforme disposto no sítio da Secretaria de Estado de Educação – SEEDF[1]:

O Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF) disponibiliza recursos financeiros em caráter complementar e suplementar diretamente às unidades escolares e coordenações regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

O intuito é promover a autonomia das escolas, contribuindo com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática.

A operacionalização dos recursos descentralizados ocorre por agentes executores, uma vez que as unidades escolares e regionais de ensino integram a estrutura da SEEDF e não possuem personalidade jurídica. Assim, a Lei nº 6.023/2017 determina o credenciamento desses agentes, doravante nominados Unidades Executoras – UEx, junto à SEEDF para o recebimento e execução dos recursos do PDAF:

Art. 5º A **Unidade Executora - UEx** é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao **recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução, bem como pela prestação de contas** referente à utilização dos recursos públicos recebidos.

Art. 6º O **credenciamento das UEx é formalizado mediante celebração do termo de colaboração com a SEEDF**, a ser proposto pela Administração Pública, conforme regido pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, observadas as seguintes condições:

I - ter como objetivo principal a operacionalização do PDAF; (Grifos editados)

.....

De posse desses recursos, as UEx podem fazer a aplicação deles de forma mais eficiente e mais adequada à realidade da unidade escolar ou da regional de ensino do que se a aplicação fosse centralizada na SEEDF.

Superado o esclarecimento do procedimento de descentralização de recursos do PDAF, ressalta-se que os referidos recursos são oriundos de dotações orçamentárias, devendo-se aplicar todas as regras de Direito Financeiro e responsabilidade fiscal a que estão submetidas as despesas públicas, inclusive no que se refere à prestação de contas, conforme determina a Lei Orgânica do DF, art. 77, parágrafo único, a seguir reproduzido com grifos editados:

Art. 77.

Parágrafo único. Deve **prestar contas** qualquer **pessoa** física ou **jurídica** pública ou **privada** que **utilize**, arrecade, guarde, gerencie ou administre **dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda**, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A fim de proceder à análise de adequação orçamentária e financeira, também se faz necessário explicar as decorrências práticas da alteração proposta pelo PL em análise.

O cheque, conforme exposto no sítio do Banco Central do Brasil[2], é um título de crédito para o beneficiário que o recebe, e pode ser emitido de três formas:

a) Ao portador: quando o beneficiário não é indicado. Nesse caso, o cheque não pode ter valor superior a R\$ 100,00 e pode ser sacado por qualquer pessoa no banco.

b) **Nominal (ou nominativo) à ordem**: quando o emissor indica o nome do beneficiário mas não escreve, após o nome do beneficiário, a expressão "não à ordem", ou "não-transferível", ou "proibido o endosso", ou outra equivalente. Esse cheque só pode ser apresentado ao banco pelo beneficiário indicado no cheque e ser **transferido por endosso do beneficiário**; e

c) **Nominal não à ordem**: quando o emissor indica o nome do beneficiário e escreve, após o nome do beneficiário, a expressão "não à ordem", ou "não-transferível", ou "proibido o endosso", ou outra equivalente. **Esse cheque somente pode ser apresentado ao banco pelo beneficiário indicado no cheque e não pode ser transferido por ele.** (Grifos editados)

A redação vigente do dispositivo que se pretende alterar exige que os pagamentos com recursos do PDAF utilizando cheques o façam pela forma nominativa, ou seja, a que permite o endosso, que é a transmissão de um cheque a outra pessoa que não o seu beneficiário original. A redação proposta pelo PL 513/2019 objetiva exigir o uso da forma **nominal não à ordem**, cuja característica é a **vedação do endosso**, conforme estabelece a Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985, que dispõe sobre o cheque:

Art. 17 O cheque pagável a pessoa nomeada, com ou sem cláusula expressa "à ordem", é transmissível por via de endosso.

§ 1º O cheque pagável a pessoa nomeada, com a cláusula "não à ordem", ou outra equivalente, só é transmissível pela forma e com os efeitos de cessão. (Grifos editados)

De acordo com o dispositivo supratranscrito, o cheque nominal não à ordem não pode ser endossado, e só é transmissível por cessão civil. Destacam-se duas diferenças entre esses dois institutos: a notificação da transmissão e a oponibilidade das exceções pessoais do devedor ao credor.

Com relação à notificação da transmissão, tem-se que o **endosso** é unilateral, sem necessidade de aviso ao devedor, o que permite a **livre circulação do cheque entre beneficiários distintos**. Já a cessão civil é instituto que, embora não exija a anuência do devedor, obriga a notificação de sua realização[3]. Nesse sentido leciona Fran Martins:

Se, entretanto, o emitente do cheque não deseja que o mesmo seja transmissível pelo endosso, poderá apor no título a cláusula não à ordem. **A inserção dessa cláusula não significa que o cheque não possa ser transferido; a sua transmissão se fará, entretanto, na forma de uma cessão ordinária de crédito**, o que altera o caráter cambiariforme do cheque, vez que, havendo cessão, o cedente garante ao cessionário apenas a existência do crédito por ocasião da cessão, mas o cessionário não terá o direito regressivo contra os obrigados anteriores no título, como acontece com o cheque à ordem. **A transferência pela cessão normalmente dificulta a circulação do cheque**, pois à mesma serão aplicáveis as regras do direito comum. [4](Grifos editados)

Com relação à oponibilidade das exceções pessoais do devedor ao credor, tem-se que vigora o princípio da inoponibilidade das exceções no caso do cheque nominativo, mas não no caso de cheque nominal não à ordem. Por esse princípio, o **emitente do cheque não pode recusar pagamento ao terceiro que recebeu, de boa-fé, o cheque por endosso**. Assim, em termos práticos, supondo um caso em que a UEx adquira um bem e, após fazer a emissão do cheque, descubra um defeito oculto, ela não pode recusar o pagamento a um terceiro que tenha recebido o cheque por endosso do vendedor do bem. **A obrigatoriedade de emissão de cheques nominativos não à ordem, proposta pelo PL em análise, alteraria esse cenário.**

Feitas essas considerações, destaca-se que a alteração proposta pelo PL em voga **não aumenta despesas ao Erário distrital, tampouco acarreta renúncia de receitas**, não havendo prejuízo às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nem conflito com as disposições das leis orçamentárias.

No que se refere às normas de Direito Financeiro, em especial ao disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, **também não se vislumbra óbice**, pois a execução da despesa pública, considerando suas etapas de planejamento, empenho, liquidação e pagamento, permanece inalterada. A prestação de contas do uso dos recursos públicos pelas UEx, da mesma forma, não é afetada.

Destarte, sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira da proposição, **conclui-se por sua admissibilidade nesta comissão.**

No que tange à análise de mérito com fundamento na alínea 'a' do inciso II do art. 64 do RICLDF, tendo em vista que **a proposição é adequada por não repercutir sobre o orçamento distrital**, entende-se que não cabem a apreciação e a consequente emissão de parecer de mérito por esta Comissão.

Assim, vota-se, no âmbito da CEOF, com amparo no art. 64, II, do RICLDF, pela **admissibilidade do PL nº 513/2019.**

Sala das Comissões, em

Deputado AGACIEL MAIA

Presidente

Deputado ROOSEVELT VILELA

Relator

[1] <http://www.educacao.df.gov.br/pdaf-2/>

[2] https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_cheques

[3] <https://periodicos.uniformg.edu.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitouniformg/article/view/39/67>

[4] "Títulos de crédito", 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense 1998, v. II, nº 47, p.47



Documento assinado eletronicamente por **ROOSEVELT VILELA PIRES - Matr. 00141, Deputado(a) Distrital**, em 01/06/2021, às 13:19, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0410716** Código CRC: **06154AC2**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 14 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8142
www.cl.df.gov.br - rooseveltvillela.cldf@gmail.com