

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE POJUCA

PROCESSO Nº 06324e20

PARECER Nº 00779-20 (F.L.Q.)

COVID-19. REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DURANTE AS MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO SOCIAL PARA COMBATE À PANDEMIA. MEIOS ELETRÔNICOS DE AMPLO ACESSO À TODA SOCIEDADE. Por força das medidas de distanciamento social decorrentes da pandemia provocada pelo COVID-19, as audiências públicas para discussão e elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, previstas no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), poderão acontecer de forma online, por intermédio dos meios eletrônicos de comunicação disponíveis na rede mundial de computadores interligados (videoconferências, transmissões ao vivo no site da prefeitura, ou pelas redes sociais – Facebook, Youtube e etc), que garantam fácil divulgação a toda a população (sem limitações de acessos), com ampla publicidade do instrumento orçamentário. Como forma de conferir transparência à gestão fiscal do ente federativo, a obrigatoriedade da sua realização permanece, mesmo em razão das medidas de isolamento social e da quarentena para a prevenção à rápida propagação do novo coronavírus.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE POJUCA**, Sr. Carlos Eduardo Bastos Leite, por meio do expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 06324e20, diante das medidas de distanciamento social, adotadas pela Administração Pública por força da pandemia do COVID-19, formula os seguintes questionamentos no que tange à realização de audiência pública para aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“a) Em virtude da pandemia da COVID-19, onde a recomendação do ministério da Saúde é no sentido de manter o isolamento social, evitando-se aglomerações,

como devem proceder os Municípios no tocante à realização de Audiência Pública para discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2021?

b) O Ente Público pode, excepcionalmente neste ano, não realizar audiência por força do novo Coronavírus?

c) Acaso essa Corte de Contas entenda pela realização da Audiência, a mesma poderá ser realizada, eletronicamente, limitada a um número de pessoas?

Pois bem; inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado, em especial, sobre medidas efetivas a serem tomadas pelo Gestor do Município de Pojuca, no período da pandemia relacionada ao COVID-19.**

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressaltamos ao Consulente que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesta esteira, o Governo Federal, publicou em 07.02.2020, a Lei n. 13.979/20, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”. Dias após a sua edição, essa lei sofreu alterações em decorrência das Medidas Provisórias 926, 927 e 928, todas do ano de 2020.

Da leitura conjugada dos seus artigos iniciais, com as disposições do Decreto n. 10.282/2020, que a regulamenta, extrai-se que as medidas ali delineadas devem ser adotadas, no âmbito das respectivas competências, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio do Ministro da Saúde e pelos gestores locais, por autorização daquele em situações específicas, e visam, precipuamente, a proteção da coletividade.

O seu cumprimento é obrigatório pelas pessoas, sob pena de responsabilização nos termos previstos em legislação própria.

Ademais, à luz do que reza o §1º, do art. 3º, da Lei n. 13.979/20: “As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

Dentre as medidas enumeradas no art. 3º, com redação alterada pela Medida provisória n. 926, de 2020, destacam-se, por envolver o cenário das dúvidas apresentadas pelo Consulente no quesito de letra “a”, o isolamento social e quarentena, que, de acordo com o quanto definido no art. 2º, da citada Lei, consistem, respectivamente na “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” e a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

Com efeito, tais medidas implicam, na prática, na restrição da locomoção, do contato físico entre as pessoas nas ruas, centros comerciais, órgãos públicos, igrejas, praias, parques, empresas privadas e etc, funcionando como eficiente arma ao combate à proliferação do vírus, segundo opinião dos especialistas da área de saúde, frequentemente divulgada nos meios de comunicação.

No âmbito estadual, o Governo do Estado da Bahia editou o Decreto nº 19.549, em 18 de março de 2020, que declarou Situação de Emergência em todo território baiano, para fins

de prevenção e enfrentamento ao COVID-19. Em 27 de março de 2020, foi publicado o Decreto nº 19.586/2020, que, ratificando a Situação de Emergência reconhecida no decreto anterior, fixou medidas temporárias para o seu enfrentamento.

Posteriormente, em razão do Decreto nº 19.626, de 09 de abril de 2020, foi declarado Estado de Calamidade Pública em todo o território baiano, conforme depreende-se da leitura do seu art. 1º:

“Art.1º - Fica declarado Estado de Calamidade Pública em todo território baiano, em virtude do desastre classificado e codificado como Doença Infecciosa Viral - COBRADE 1.5.1.1.0, conforme Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento ao novo coronavírus, causador da COVID-19”.

Já na esfera municipal, incumbe ao Prefeito, dentro da discricionariedade que é peculiar a cada gestão e pautado na sua competência constitucionalmente prevista em gerir assuntos de interesse local (reafirmada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, na concessão parcial da medida cautelar no bojo da ADPF n. 672/DF), adotar, de forma fundamentada e pautada sempre no princípio da legalidade, medidas restritivas de distanciamento social a fim de combater a rápida disseminação do vírus, protegendo a saúde da população.

Paralelo às providências imediatas destinadas a evitar a difusão da doença e a reduzir o ritmo das contaminações, é crucial ressaltar que os Gestores devem, na medida do possível, e respeitando, claro, as medidas de prevenção e proteção à saúde dos seus servidores e dos particulares, continuar com as ações que digam respeito ao funcionamento normal da máquina pública.

Neste contexto, inserem-se os atos que compõem as etapas do processo de elaboração e discussão dos orçamentos públicos.

No que diz respeito ao processo de elaboração e discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que fixa as metas e prioridades da Administração Pública para o próximo exercício financeiro, objeto dos questionamentos feitos pelo Consulente, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, §1º, inciso I, prevê como forma de

transparência da gestão fiscal o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante o aludido processo.

Para melhor visualização, reproduz-se a norma:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (...).”

Da leitura do artigo citado acima, extrai-se que é imprescindível para se alcançar a transparência da gestão fiscal exigida durante a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a realização das audiências públicas.

Todavia, no cenário da pandemia provocada pelo COVID-19, a promoção das audiências públicas nos moldes tradicionalmente praticados, por meio de reuniões presenciais, não encontra abrigo nas normas e orientações de distanciamento social, implementadas pelo poder público, em obediência às diretrizes sanitárias e de saúde pública, veiculadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Nesta senda, e aqui respondendo aos **primeiro e terceiro questionamentos do Consulente**, a alternativa mais condizente com o atual cenário de combate à pandemia é **a realização das audiências públicas de forma online, por intermédio dos meios eletrônicos de comunicação disponíveis na rede mundial de computadores interligados (videoconferências, transmissões ao vivo no site da prefeitura, ou pelas redes sociais – Facebook, Youtube e etc), que garantam fácil divulgação a toda a população (sem limitações de acessos), com ampla publicidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Inclusive, faz-se pertinente informar que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, no já citado art. 48, utiliza-se dos meios eletrônicos de amplo acesso público a toda sociedade,

como forma de garantir a transparência na gestão fiscal, como se pode perceber da transcrição do aludido dispositivo abaixo:

"Art. 48 - São instrumentos da transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos**, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos.

§1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao **pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade**, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em **meios eletrônicos de acesso público**;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados **em meio eletrônico de amplo acesso público**.

(...)

§5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.(...)”. (grifos aditados)

Ressalte-se que o rol mencionado acima é meramente exemplificativo, cabendo ao Gestor implementar, diante da realidade do Município, o meio eletrônico que irá melhor satisfazer à determinação prevista no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), qual seja, a realização de audiências públicas a fim de se assegurar a transparência durante o processo de elaboração do Projeto da LDO.

Portanto, o Município deverá selecionar uma alternativa digital que seja acessível a toda a população, possibilitando a sua interação.

Assim, se a disponibilização de formulários, por meio eletrônico, para recebimento de sugestões e a realização de teleconferência assegurarem a transparência exigida pela LRF, entende-se que também serão meios válidos que podem ser utilizados pelo Poder Público.

No que se refere ao **segundo questionamento do Consulente**, entende-se que mesmo com as medidas de distanciamento social decorrentes da pandemia, permanece no ordenamento jurídico vigente a obrigatoriedade da realização das audiências públicas para discussão e elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, não havendo, até o momento da confecção deste opinativo, nenhuma norma ou decisão judicial em sentido contrário.

E assim não poderia ser diferente, na medida que a convocação da audiência pública é condição de validade do processo legislativo que tenha por objeto os planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, porquanto, para além de a participação popular ser princípio decorrente do Texto Constitucional, a legislação determina sua realização como forma de conferir transparência à gestão fiscal do ente federativo.

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto, conclui-se que por força das medidas de distanciamento social decorrentes da pandemia provocada pelo COVID-19, as audiências públicas para discussão e elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, previstas no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), poderão acontecer de forma online, por intermédio dos meios eletrônicos de comunicação disponíveis na rede mundial de computadores interligados (videoconferências, transmissões ao vivo no site da prefeitura, ou pelas redes sociais – Facebook, Youtube e etc), que garantam fácil divulgação a toda a população (sem limitações de acessos), com ampla publicidade do instrumento orçamentário.

Como forma de conferir transparência à gestão fiscal do ente federativo, a obrigatoriedade da sua realização permanece, mesmo em razão das medidas de isolamento social e da quarentena para a prevenção à rápida propagação do Covid-19.

É o parecer.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Em, 07 de maio de 2020.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ