

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS

PROCESSO Nº 08945e19

PARECER Nº 01175-19 (F.L.Q.)

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. MODIFICAÇÕES. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PERTINENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PORVENTURA ENVOLVIDOS NA OMISSÃO.

Realizadas modificações no projeto de Lei Orçamentária Anual, que não decorreram do regular processo de emenda, com as limitações legais pertinentes à matéria, sem apreciação pelo Executivo, recomenda-se que, imediatamente, sejam tomadas as devidas providências para que, com a urgência que a situação requer, seja regularizada a situação, sob pena, inclusive, de responsabilização dos agentes porventura envolvidos na omissão.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS**, Sr. Izaque Rios da Costa Júnior, por intermédio de expediente endereçado ao Presidente deste Tribunal de Contas, aqui protocolado sob o nº 08945e19, no que diz respeito ao processo legislativo dos instrumentos orçamentários, questiona-nos:

“(…), uma Lei orçamentária aprovada pela da Câmara Municipal onde na verdade o Projeto de Lei Inicial encaminhado pelo Executivo tinha como valores fixado, tanto para receita como para despesa R\$ 45.180.000,00, total esse baseado em Emendas Orçamentárias já empenhadas pela União, tendo como beneficiário o nosso Município, recursos do Precatório do FUNDEF, ao passo que, esse mesmo Projeto Lei fora aprovado apresentando as seguintes inconsistências:

- Divergências no valor da Receita um total de R\$ 26.372.000,00 (Vinte e Seis Milhões trezentos e setenta e dois Mil Reais). Sendo para despesa um total de R\$ 24.845.000,00 (Vinte e quatro milhões e oitocentos e quarenta e cinco Mil Reais).
- Ratificamos que o Executivo não foi Notificado em momento algum sobre as adequações realizadas pelos Edis para o projeto apresentado. Não foi encaminhada nenhuma peça de Emenda ao Projeto de Lei ao Executivo. Também as emendas ao projeto, ao arripio da Lei, não foi colocado sobre a análise e votação, para emissão de Parecer das Comissões de Constituição e Justiça, Orçamento e de Finanças daquela casa, ou seja fizeram alteração sem emendas,

sem tramitar pelas comissões específica. Ressalvo também que não foram cumprindo os prazos regimentais para apreciação.

- Ao analisar as informações dos anexos publicadas no *site* da Câmara, as informações não são legíveis, sendo impossível a verificação, o que dificulta qualquer entendimento.
- Além de não apresentar nenhuma Emenda de alteração ao Projeto de Lei apresentado, os anexos encaminhados pelo Legislativo não coaduna com os valores apresentados no projeto de Lei o que impossibilita a Execução desta Peça de Execução Orçamentária.

Diante do Exposto percebemos fuga aos Princípios Constitucionais a votação ao Projeto de Lei, como na condução do processo por parte do Legislativo, solicitamos Parecer desta Corte de Contas em relação a nulidade ou não de uma Lei orçamentária aprovada nesses termos. (...).”.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, inicialmente, cumpre assentar que, nos termos do art. 174, *caput*, da Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, vejamos:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”
(destaques aditados)

A seu turno, o art. 165, da CF estabelece o processo de planejamento orçamentário brasileiro, composto de três instrumentos, quais sejam: o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual. Confira-se:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)”

O Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, § 1º, da CF).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante artigo 165, § 2º, da CF:

“compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Já a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.” (artigo 165, § 5º, da CF)

No particular, insta anotar que o art. 167, I e II, da CF veda, dentre outros:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)”

Do mesmo modo, o art. 6º, da Lei nº 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, determina que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

Não fosse isso, o art. 10, IX, da Lei nº 8.429/1992 fixa que:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)”

Como se não bastasse, segundo o art. 359-D, do Código penal, constitui crime “Ordenar despesa não autorizada por lei”, punível com pena de “reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos”.

Veja-se, ainda, que o art. 165, §7º, da CF, prescreve que os orçamentos devem ser compatibilizados com o PPA, ao tempo em que o §2º, do mesmo dispositivo (anteriormente reproduzido), fixa que a LOA deve ser elaborada conforme orientação da LDO e o art. 166, §3º, I, **preceitua que apenas serão aprovadas emendas ao orçamento se compatíveis com o PPA e com a LDO.**

“Art. 165. (...)

§7º Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

(...)”

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(...)”

Portanto, deve haver plena compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, conforme também estipula o *caput* do art. 5º, da Lei Complementar nº 101/2000 (“Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”), que assim dispõe:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...)”

Feitas tais considerações, no que tange ao processo legislativo dos instrumentos sob estudo, acrescente-se que, de acordo com o art. 84, XXIII, da CF:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

(...)

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.” (destaques adotados)

O dispositivo constitucional acima transcrito trata de hipótese de **iniciativa exclusiva (não delegável) do Chefe do Poder Executivo, vinculada pela obrigatoriedade de cumprimento de prazos.**

Com relação aos prazos para o ciclo orçamentário, na esfera federal, o art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vaticina que:

“Art. 35. (...)”

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

No âmbito dos estados e municípios, devem ser observados os lapsos temporais previstos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, respectivamente.

Após a fase de elaboração, passa-se à etapa de discussão, estudo e aprovação dos Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, cuja competência foi atribuída, pela Constituição Federal, ao Poder Legislativo; se não, vejamos:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (...)”

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

(...)”

Em relação ao processo de emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual enviado pelo Chefe do Poder Executivo ao Parlamento, a Constituição Federal determina que a proposição seja apreciada por uma Comissão Mista de deputados e senadores, a quem incumbirá a tarefa de preparar a matéria para deliberação do Plenário do Congresso Nacional.

Para apresentar emendas ao orçamento, o arcabouço legislativo que rege a matéria (Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 4.320/64, Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras) prevê uma série de regras e normas a serem observadas, visando garantir, por exemplo, que:

- a) seja observado o limite de gastos com pessoal;
- b) a criação de despesa de duração continuada possua uma fonte segura de provisão de receitas;
- c) não haja despesa sem receita correspondente;
- d) o orçamento seja equilibrado;
- e) as despesas sejam compatíveis com a LDO e com o PPA;
- f) não haja desvio de recursos para interesses privados;
- g) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Aprovado, o Projeto de Lei, emendado ou não, segue para apreciação do Chefe do Poder Executivo sob a forma de autógrafo (texto que foi aprovado, com ou sem alterações). O Chefe do Poder Executivo, por sua vez, poderá concordar com o teor do Projeto aprovado (sanção) e o transformar em Lei (promulgação), para que, após a publicação, possa ser cumprida pelo Gestor e observada pela população.

Poderá, ainda, o Chefe do Poder Executivo não concordar com o Projeto aprovado pelo Poder Legislativo, vetando-o, no todo ou em parte, e devolvendo-o ao Parlamento para que este decida sobre o seu veto. Na hipótese de o Poder Legislativo concordar com o veto total do Chefe do Executivo, o Projeto não se transformará em Lei. Se for apenas um veto parcial e o Parlamento com ele concordar, apenas aquela parte do projeto não integrará a Lei aprovada.

Caso o Parlamento não esteja de acordo com o veto do Chefe do Poder Executivo, ele o rejeitará pelo voto da maioria absoluta de seus membros (inteligência do art. 66, §4º, da CF) e devolverá o Projeto ao Chefe do Executivo para que este promulgue a Lei. Se, mesmo após esta decisão do Parlamento, o Chefe do Poder Executivo se negar a promulgar a Lei, deve o Chefe do Poder Legislativo fazê-lo.

Tem-se, pois, que, **atendidos os requisitos formais e materiais previstos constitucional e legalmente, como, por exemplo, iniciativa, deliberação parlamentar e executiva (sanção ou veto), promulgação e publicação, pode-se dizer que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são existentes, válidos e eficazes.**

Nesse diapasão, cumpre ressaltar a importância dos aludidos instrumentos de planejamento e orçamento dos Entes Públicos, de forma a permitir uma programação estrutural das ações governamentais com o pleno atendimento às regras legais e aos princípios que regem a Administração Pública.

É imprescindível que seja mantida a integridade do sistema de planejamento e orçamento, respeitando-se sempre o princípio da precedência dos instrumentos orçamentários.

De tal sorte, no caso, por exemplo, de modificações no projeto de Lei Orçamentária Anual, que não decorreram do regular processo de emenda, com as limitações legais pertinentes à matéria, sem apreciação pelo Executivo, recomenda-se que, **imediatamente**, sejam tomadas as devidas providências para que, **com a urgência que**

a situação requer, seja regularizada a situação, sob pena, inclusive, de responsabilização dos agentes porventura envolvidos na omissão.

No particular, esta Corte de Contas editou a Instrução nº 01/2003, que assim dispõe:

“1 – não podem os administradores municipais prescindir do orçamento anual. A sua não apreciação pela Câmara e sanção pelo Executivo acarretam prejuízos às comunidades. É obrigação do Executivo elaborar e remeter, tempestivamente, o projeto e é dever da Câmara apreciá-lo, alterando-o no que for constitucionalmente permitido. NÃO PODE O LEGISLATIVO SE FURTAR DO DEVER DE EXAMINAR E DELIBERAR SOBRE O PROJETO OU SIMPLEMENTE REJEITÁ-LO NA SUA TOTALIDADE;
2 – em ocorrendo as hipóteses de REJEIÇÃO TOTAL ou não apreciação até 31/12, CABERÁ AO JUDICIÁRIO, EM PRONUNCIAMENTO DEFINITIVO, DECIDIR A DEMANDA;
3 – o Tribunal de Contas dos Municípios, inexistindo a aludida decisão, EFETIVARÁ O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA A PARTIR DO PROJETO DE LEI ENCAMINHADO À CÂMARA, já que o Executivo não poderá deixar de atender às necessidades das comunidades.” (destaques no original)

No que se refere ao orçamento anual, conclui-se, pois, que, não ocorrendo sua apreciação até o dia 31/12 do exercício financeiro anterior, deverá a respectiva demanda ser levada à apreciação pelo Poder Judiciário, que se pronunciará, em definitivo, sobre o pleito. Até proferimento da referida decisão e/ou saneamento da situação, este Tribunal efetivará o acompanhamento da execução orçamentária a partir do Projeto de Lei encaminhado à Câmara.

Por fim, sugere-se ao Consultante que, julgando ser necessário a manifestação desta Corte de Contas a respeito dos fatos noticiados no Município de São Domingos, ingresse com novo expediente, atentando-se para os requisitos dispostos na Resolução nº 1.225/2006 e no art. 82, da Lei Complementar nº 06/1991 – Lei Orgânica do TCM, transcrito a seguir:

“Art. 82 Para ser conhecida pelo Tribunal de Contas dos Municípios, a denúncia deverá:

I - ser redigida em linguagem clara e objetiva;

II - conter o nome legível do denunciante, sua qualificação, endereço e cópias de seu documento de identidade e da inscrição do CPF, se a tiver, e documentos correspondentes, quando se tratar de pessoa jurídica;

III - estar assinada pelo denunciante ou por seu representante legal, no caso de

pessoa jurídica;

IV - estar acompanhada de indício razoavelmente convincente, do fato denunciado ou de provas, cujas formas sejam reconhecidas na legislação civil ou penal, da existência de irregularidade ou ilegalidades;

V - indicar a qual ou a quais exercícios financeiros, refere-se o fato, irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Parágrafo único. É vedado o anonimato das denúncias, na forma do art. 5º, inciso IV, “in fine”, da Constituição Federativa do Brasil.” (destaques no original)

Pode, ainda, o Consulente, acaso julgar oportuno, noticiar ao Tribunal os fatos que porventura estejam acontecendo ou tenham acontecido no Município, por intermédio da Ouvidoria, disponível no *site* do TCM/BA, a quem compete, segundo o quanto estatui o artigo 1º, §4º, da Lei Estadual nº 13.205/2014:

“(...) receber e registrar solicitações, informações, reclamações e sugestões formuladas pelos cidadãos, sociedade civil e jurisdicionados e manter canais de comunicação direta com os cidadãos e a sociedade, no que tange ao exercício do controle externo da aplicação de recursos públicos e eficiência administrativa.”

De qualquer modo, considerando-se a gravidade da situação delineada, recomenda-se, que, internamente, seja dada ciência dos termos da Consulta sob análise e deste Pronunciamento à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, para que, se entender pertinente, adote as medidas necessárias.

É o parecer.

Salvador, 11 de junho de 2019.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ