

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CATOLÂNDIA**

**PROCESSO Nº 11833e21**

**PARECER Nº 01054-21**

EMENTA: O ART.165, INCISO II, DA CF, DEFINE A COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO DA LDO.

1)Tendo em vista a jurisprudência do STF, bem assim o quanto disposto pelo art.165, inciso II, da CF, e o princípio da separação dos poderes, o Poder Legislativo não possui autonomia para elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022, em caso de omissão do Chefe do Poder executivo.

2) No caso de não encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, 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.

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara do Município de CATOLÂNDIA, Sr. Jurandir Antônio de Souza, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 11833e21, através da qual questiona-nos:

“REQUER orientações e o entendimento desta Corte, acerca da autonomia deste Poder Legislativo para elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2022, face a flagrante omissão do chefe do Poder Executivo.”

**Inicialmente, importante registrar 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 delineado pela Câmara Municipal de Catolândia.**

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.

De acordo com a 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.

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.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, estabelece a competência do Poder Executivo para iniciativa das Leis que estabelecerão o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e dos orçamentos anuais (LOA):

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Registre-se que compete à LDO, anualmente, tratar das metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento, conforme § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 165 [...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias 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.

Há prerrogativas intrínsecas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que lhe foi atribuída pela Constituição Federal. A ausência da LDO pode criar uma lacuna grave no sistema de planejamento e orçamento previsto na CF, pois tal lei funciona como conexão entre a lei orçamentária e o plano plurianual. Então, elencaremos tais prerrogativas:

1) Para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, a CF, no artigo 169, § 1º, II, exige autorização específica na LDO, conforme se transcreve a seguir:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

2) A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá os limites para elaboração das propostas orçamentárias e execução orçamentária do exercício dos demais Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, conforme estabelece os artigos 51 (IV), 52 (XIII), 99 (§ 1º e § 5º), 127 (§ 3º, § 5º e § 6º) e 134 (§ 2º) da CF, transcritos a seguir:

Art. 51. Compete privativamente à **Câmara dos Deputados**: (sem grifo no original)

[...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os **parâmetros**

**estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;** (sem grifo no original)

[...]

Art. 52. Compete privativamente ao **Senado Federal**:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os **parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;**

Art. 99. Ao **Poder Judiciário** é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na **lei de diretrizes orçamentárias.** (sem grifo no original)

[...]

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os **limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias,** exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (sem grifo no original)

[...]

Art. 127. O **Ministério Público** é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (sem grifo no original)

[...]

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos **limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.** (sem grifo no original)

[...]

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os **limites estipulados na forma do § 3º,** o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (sem grifo no original)

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os **limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias,** exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (sem grifo no original)

Art. 134. A **Defensoria Pública** é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (sem grifo no original)

[...]

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos **limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias** e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º . (sem grifo no original)

3) Na elaboração da proposta de orçamento da seguridade social devem ser observadas as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõe o artigo 195, § 2º, transcrito a seguir:

Art. 195. A **seguridade social** será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (sem grifo na original)

[...]

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista **as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias**, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. (sem grifo no original)

No que tange ao processo legislativo do instrumento sob estudo, acrescente-se que, de acordo com o artigo 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.**

Vale frisar que a Constituição Federal, em seu art.165, §9º, reserva à lei complementar a definição dos prazos para a elaboração das leis orçamentárias. A Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00, que tratam, respectivamente, sobre normas gerais de direito

financeiro e sobre normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal, foram silentes quanto a tais prazos para elaboração da organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Assim, pelo fato de tais normas não terem previsto os prazos para encaminhamento da PPA, LDO e LOA, os mesmos são regulamentados, na esfera federal, pelo artigo 35 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim dispõe:

#### TÍTULO X

##### ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

[...]

§ 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; (sem grifo no original)

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; (sem grifo no original)

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. (sem grifo no original)

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.”

“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;

(...)”

A aprovação dos instrumentos de planejamento e orçamento se dá por maioria simples, porquanto tratam-se de leis ordinárias, valendo ressaltar, com fundamento no artigo 57, § 2º, da CF, que “A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.

Aprovado, o Projeto de Lei 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 artigo 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 não aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, 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)**

Feitas tais considerações, **respondendo ao que nos foi indagado**, de logo registre-se que, como demonstrado acima, a Constituição, em seu art.84, inciso XXIII, atribui ao Chefe do Poder Executivo a competência para enviar o projeto de Lei das diretrizes orçamentárias.

Importante salientar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende como inconstitucionais as normas que excluam a participação do Chefe do Poder Executivo em processo legislativo que envolvam discussões orçamentárias, consoante se depreende do julgamento da ADI 6.059, cujo trecho encontra-se abaixo transcrito:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 138 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 48/2016. VINCULAÇÃO DE RECURSOS DO ORÇAMENTO AO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE, NO PATAMAR MÍNIMO DE 18% (DEZOITO POR CENTO). PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 198, § 3º, I). VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA.

1. Compete à União legislar, mediante lei complementar, sobre percentuais de alocação e critérios de rateio de recursos públicos para o financiamento do Sistema de Saúde (CF, art. 198, § 3º, I), o que foi atendido pela edição da Lei Complementar 141/2012.

2. As vinculações previstas no art. 198, § 2º, da CF não poderiam ser disciplinadas pelas Constituições Estaduais ou pelas Leis Orgânicas, sob pena de indesejado engessamento do processo legislativo para aprovação de tais normas, em prejuízo da reavaliação dos índices a cada quinquênio, conforme determina expressamente o art. 198, § 3º, da CF.

**3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes.**

4. O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012. 5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6.059, Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJe de 14/10/2019) (Grifo nosso)

O eminente Ministro Alexandre de Moraes do STF se posicionou, ainda, no julgamento da ADI 6275/MT, de sua relatoria, no sentido de que a Constituição do Estado de Mato Grosso não se mostrou constitucionalmente idônea quanto à majoração do patamar mínimo de alocação de recursos públicos em processos legislativos que excluam a participação do Chefe do Poder Executivo, sobretudo por considerar que a Constituição Federal assegura a exclusividade de iniciativa dessa autoridade para proposições legislativas em matéria orçamentária (arts. 165 e 167), como garantia do princípio da separação dos Poderes e do devido processo legislativo orçamentário.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 245, CAPUT, INCISO III, E PARÁGRAFO 3º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. APLICAÇÃO ANUAL DE 35% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUSIVE A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. RESTRIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA.

1. O art. 212 da Constituição Federal especifica que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

2. A gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal.

3. Invalidez de emenda à Constituição estadual que, aprovada em turno único de votação, resulte de emenda parlamentar e acarrete aumento de despesa em proposta do Poder Executivo. Inteligência do art. 60, § 2º, de observância obrigatória por parte dos Estados-Membros, e do art. 63, I, da Constituição Federal. Precedentes.

**4. Os artigos impugnados subtraem do Poder Executivo local a legítima atribuição para definir e concretizar, em consonância com as prioridades do Governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. Ofensa à separação de poderes. Precedentes.**

5. Inconstitucionalidade de normas que estabelecem vinculação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por violação ao art.167, IV, da Constituição Federal e restrição à atribuição constitucional do Poder Executivo para elaborar propostas de leis orçamentárias. Precedentes.

6. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6275/MT, Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJE08/06/2020)

Compreende-se, assim, a partir das decisões do Supremo, que o Chefe do Poder Executivo possui a prerrogativa, constitucionalmente assegurada, para participar das decisões referentes à aplicação da receita do ente federativo correspondente, sendo a ele, portanto, atribuída a iniciativa das leis orçamentárias, através das quais as questões políticas a respeito das prioridades do governo serão discutidas, identificadas e executadas.

Portanto, ao Chefe do Poder Executivo compete iniciar o processo legislativo da LDO, tendo em vista sua legítima atribuição para verificar e executar as políticas públicas relevantes, de acordo com as prioridades e metas do governo em exercício.

Assim, autorizar a iniciativa da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo configuraria uma flagrante violação aos princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo orçamentário.

Vale reforçar que a inobservância da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo da lei de diretrizes orçamentárias provocaria efeitos danosos para as atividades da Administração Pública Municipal, comprometendo na alocação dos recursos em outras ações e políticas públicas de relevância coletiva.

Em face ao exposto, tendo em vista a jurisprudência do STF, bem assim o quanto disposto pelos arts.165, inciso II, e 84, XXIII, da CF, e o princípio da separação dos poderes, o Poder Legislativo não possui autonomia para elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022, mesmo em caso de omissão do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, mas não menos importante, no caso de não encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, recomenda-se que, imediatamente, sejam tomadas as



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

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.

É o parecer.

Em, 28 de julho de 2021.

Ana Marta Meira Machado Duran

Assessora Jurídica