

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE SAUBARA

PROCESSO Nº 21365e19

PARECER Nº 00038-20

T.P.B. Nº 2/2020

EMENTA: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA. NÃO APROVAÇÃO. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PORVENTURA ENVOLVIDOS NA OMISSÃO.

É imprescindível que seja mantida, no âmbito da Administração Pública, a integridade do sistema de planejamento e orçamento, respeitando-se sempre o princípio da precedência dos instrumentos orçamentários. De tal sorte, no caso de não aprovação da Lei Orçamentária Anual, é recomendável 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.

A Prefeita do **MUNICÍPIO DE SAUBARA**, Sra. Márcia Mendes Oliveira de Araújo, por intermédio do Ofício nº 524/2019, endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 21365e19, relata que:

“(...) o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2020, foi REJEITADO pela Câmara Municipal de Vereadores, na tentativa de inviabilizar a aplicação dos recursos financeiros relativos ao **PRECATÓRIO do FUNDEF** (...).

(...)

Considerando que a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara estabelecem o início do recesso de final de ano para o dia 16 de dezembro de 2019, foi interposto pela Municipalidade o Mandado de Segurança autuado sob o Nº 8002619-77.2019.8.05.0228, na Vara Cível da Comarca de Santo Amaro-Bahia, protocolo em anexo, visando a anulação do julgamento e reapreciação no Projeto de Lei com sua aprovação, após o trâmite legal, e incorporação de eventuais emendas pelos Vereadores.

Entretanto é de se acreditar que a solução não ocorra até o dia 31 do corrente mês, razão pela qual será adotado pelo Município, o disposto na Instrução em

referência, considerando em sua integralidade o Projeto de Lei enviado à Câmara, para a execução orçamentária das despesas nele previstas, o que nos leva à necessidade de esclarecimento por esta Corte de Contas, dos pontos abaixo elencados:

(...)” (destaques no original)

Indaga:

“1. Considerando que a referida Instrução prevê que ocorrendo a hipótese de **REJEIÇÃO TOTAL do Projeto de Lei Orçamentária** e inexistindo uma decisão judicial, este Tribunal “**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”, poderão todas as dotações orçamentárias constantes do referido Projeto de Lei, serem utilizadas em sua totalidade, sem qualquer restrição, até que o mesmo seja reapreciado e aprovado pela Câmara de Vereadores?

2. Considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO prevê que “Se a Proposta Orçamentária Anual para 2020 não for encaminhada à sanção até o início do exercício financeiro, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a executar 1/12 (um doze avos) da respectiva Proposta Orçamentária até a sanção”, fica a Administração Municipal obrigada a adotar tal procedimento, tendo a Proposta Orçamentária sido rejeitada?

3. Se for necessário a abertura de crédito adicional suplementar em alguma dotação, poderá ser publicado o respectivo Decreto com base no percentual constante do Projeto de Lei Orçamentária?

4. Quando do envio da Prestação de Contas no mês de janeiro/2020, deve ser feita a juntada do Projeto de Lei Orçamentária enviado à Câmara Municipal de Vereadores?

5. A transferência do duodécimo para a Câmara deve ser feita, mesmo com o Projeto de Lei Orçamentária, por ela rejeitado totalmente?” (destaques no original)

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 de 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 da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, primeiramente, cumpre assentar que, nos termos do artigo 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.

(...)” (grifos aditados)

A seu turno, o artigo 165 da CF estabelece o processo de planejamento orçamentário brasileiro, composto de três instrumentos, quais sejam: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. 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” (artigo 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 artigo 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 artigo 6º, *caput*, 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”.

Segundo o artigo 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”.

O artigo 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;

(...)”

Veja-se, ainda, que o artigo 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 artigo 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 artigo 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, quanto ao processo legislativo dos instrumentos 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." (grifos aditados)

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 artigo 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.

No que concerne à Lei Orçamentária Anual, o artigo 32 da Lei nº 4.320/1964 disciplina que “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente”.

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. 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;

(...)"

"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.

(...)"

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 Orçamentária Anual, 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, no caso de não aprovação 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, a fim de não causar prejuízo à Administração, o Poder Executivo poderá executar até 1/12 (um doze avos) do Projeto encaminhado à Câmara (primeiro e segundo questionamentos da Consulente). Cabe ao Prefeito, inclusive, a transferência para a Câmara do valor do duodécimo mensal previsto no aludido Projeto, uma vez que tal parcela representa o recurso para cobertura das despesas necessárias ao devido funcionamento do Poder Legislativo (quinta indagação da Consulente).

Este Tribunal efetivará o acompanhamento da execução orçamentária a partir do Projeto encaminhado à Câmara, que deve ser juntado, também, no momento da prestação de contas, nos termos do artigo 4º, § 1º, II, “a”, da Resolução nº 1.060/2005 deste Tribunal, analogicamente aplicável à situação delineada (quarto questionamento da Consulente).

Frise-se, porque necessário, que **a medida acima especificada é excepcional e objetiva apenas a manutenção das atividades administrativas, motivo pelo qual não devem ser abertos créditos adicionais suplementares com base apenas no Projeto de Lei encaminhado à Câmara (terceira indagação da Consulente).**

Isso porque, com fundamento no artigo 42 da Lei nº 4.320/1964, “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo” (grifos aditados).

Comentando o dispositivo legal acima transcrito, Heraldo da Costa Reis, em “A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, 36ª edição, página 83, elucida que:

“Uma vez que tais créditos se relacionam com o orçamento anual, nunca poderia ser de outra forma. Lembramos, entretanto, que a iniciativa das leis que abram créditos ou que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública é de competência exclusiva do Executivo, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIII, combinado com os arts. 165 e 166, §§ e incisos respectivos, da Constituição do Brasil.

(...)” (grifo aditado)

Veja-se, inclusive, que o artigo 167, V, da CF prescreve que:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)”

Por fim, sugere-se à Consulente que, julgando ser necessário a manifestação desta Corte de Contas a respeito dos fatos noticiados no Município de Saubara, ingresse com novo expediente, atentando-se para os requisitos dispostos na Resolução nº 1.225/2006, alterada pela Resolução nº 1.246/2006, e no artigo 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, a 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:



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

“(…) 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 1ª Diretoria de Controle Externo - DCE deste Tribunal, para que, se entender pertinente, adote as medidas necessárias.

É o parecer.

Salvador, 08 de janeiro de 2020.

Thayana Pires Bonfim
Assistente Jurídico