

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

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: MUNICÍPIO DE AIQUARA**

**PROCESSO Nº 21555e19**

**PARECER Nº 00046-20 (F.L.Q.)**

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PREVISÃO DE RECEITA. VALOR DISSONANTE AO INDICADO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE.

Conforme dispõe o art. 4º, §1º, da LRF, a LDO trata de meta de receitas, de despesas e de resultado que representam referenciais a serem observados na elaboração da LOA e se prestam para definir a meta de resultado nominal e primário. Com isso, não se quer dizer que essas metas sejam limitadoras para a apresentação da programação no projeto da LOA, até mesmo porque, em razão do lapso temporal decorrido entre a apresentação do Projeto da LDO e o Projeto da LOA podem haver mudanças no panorama macroeconômico que impliquem, por exemplo, no surgimento de outras receitas e despesas não anteriormente previstas em sua totalidade. Logo, acaso haja uma alteração em algum método utilizado para a previsão de receita que implique na estimativa de um valor superior de arrecadação àquele previsto na LDO, não há atecnia na apresentação do Projeto de Lei da LOA desde que acompanhado de anexo que disponha de forma justificada sobre a necessidade de se reestimar a receita. A indispensabilidade da reestimativa de receita visa garantir uma execução orçamentária em consonância com os princípios orçamentários insculpidos na LRF, em especial, ao do equilíbrio entre as receitas e despesa públicas.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE SÃO AIQUARA**, Sr. Delmar Ribeiro, por intermédio de expediente endereçado ao Presidente deste Tribunal de Contas, aqui protocolado sob o nº 21555e19, no que diz respeito aos instrumentos orçamentários, questiona-nos o seguinte:

“Há alguma espécie de irregularidade ou inconsistência técnica no fato de se apresentar a Câmara Municipal, um projeto de Lei da LOA, para determinado exercício financeiro, constando a previsão de receita em valores superiores à aqueles anteriormente previstos nos anexos na LDO?”

A autorização legal específica na LDO, no sentido de que anexos previstos na lei poderão ser revistos, atualizados e alterados por ocasião da elaboração do Projeto a Lei Orçamentária 2020, por si só não autoriza a realização de tal prática?”.

Sustenta que “quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020, apresentou-se proposta de projeto de Lei, prevendo estimativa de receita no valor de R\$ 19.700.000,00 (...), valor este que é superior ao quando estimado na LDO.”.

Alega que:

“As alterações apresentadas nas projeções de receitas e despesas decorrem de mudanças sofridas nos parâmetros macroeconômicos conhecidas após a apresentação pelo Governo Federal da proposta orçamentária da União para o ano de 2020, motivo pelo qual o projeto de lei que trata do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do município pra o exercício financeiro de 2020 ter sofrido alteração de valor para ser compatibilizado as metas”.

Pois bem; prestados tais esclarecimentos é crucial salientar inicialmente 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 no Município de Aiquara.**

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, cumpre assentar que, nos termos do art. 174, *caput*, da Constituição Federal (CF), 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 adotados)

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, **é possível depreender da legislação que abarca a matéria que não há, em tese, irregularidade ou inconsistência técnica no Projeto de Lei do Orçamento Anual que preveja receitas em valores superiores aos indicados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois a "compatibilidade" mencionada acima não quer dizer que precisa haver uma igualdade numérica entre tais indicativos.**

Com efeito, conforme dispõe o art. 4º, §1º, da LRF, a LDO trata de meta de receitas, de despesas e de resultado que representam referenciais a serem observados na elaboração da LOA e se prestam para definir a meta de resultado nominal e primário. Com isso, não se quer dizer que essas metas sejam limitadoras para a apresentação da programação no projeto da LOA, até mesmo porque, em razão do lapso temporal decorrido entre a apresentação do Projeto da LDO e o Projeto da LOA podem haver mudanças no panorama macroeconômico que impliquem, por exemplo, no surgimento de outras receitas e despesas não anteriormente previstas em sua totalidade.

A previsão de receita traduz-se na estimativa de arrecadação para cada uma das espécies de receitas públicas e é fundamental para o planejamento governamental. A projeção das receitas é o primeiro passo na construção da LOA, na fixação das despesas e na determinação das necessidades de financiamento do Estado.

Para tanto, devem ser observados os requisitos dispostos no art. 12, da LRF:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.”.

Assim, acaso haja uma alteração em algum método utilizado para a previsão de receita que implique na estimativa de um valor superior de arrecadação àquele previsto na LDO, não há atecnia na apresentação do Projeto de Lei da LOA desde que acompanhado de anexo que disponha de forma justificada sobre a necessidade de se reestimar a receita.

A indispensabilidade da reestimativa de receita visa garantir uma execução orçamentária em consonância com os princípios orçamentários insculpidos na LRF, em especial, ao do equilíbrio entre as receitas e despesa públicas.

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto, e respondendo ao primeiro questionamento do Consulente, opina-se no sentido de não haver irregularidade na apresentação de uma Lei Orçamentária com previsão de receitas em valores superiores aos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que acompanhado de anexo que contenha a reestimativa de receita, acompanhada da respectiva justificativa.

No que tange à segunda pergunta da Consulta, não há como ser respondida, na medida em que a mesma possui contornos fáticos que remetem à Lei Municipal nº 574/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Aiquara.

Por fim, mas não menos importante, é importante alertar ao Gestor que a estimativa de receita não pode ser estabelecida ao acaso, de forma irresponsável ou desarrazoada, mas, sim, baseada na necessária análise técnica, devendo, para tanto, considerar as normas técnicas e legais, as variações econômicas e qualquer outro fator que possa influenciar à sua arrecadação, sendo acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos e da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem.

Ressalta-se, ainda, a importância em registrar a metodologia adotada para a previsão e sua memória de cálculo, a fim de atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 4º e 12.

É o parecer.

Salvador, 07 de janeiro de 2020.

**Flávia Lima de Queiroz**  
**Chefe da DACJ**