



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC N° 03086/06

Consulta da Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Artigo 15 da Lei 4.320. Cabendo à União, por autorização da Lei Complementar Nacional 101/2000, baixar normas para consolidação das contas públicas, através do seu órgão central de contabilidade, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no artigo 67, caput, da LC 101/00, nas leis orçamentárias a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação, conforme estabelecido pela Portaria Interministerial STN/SOF n° 163, de 04/05/2001. O detalhamento da despesa até o nível de elemento fica reservado ao QDD (Quadro de Detalhamento de Despesa) e outros instrumentos da execução orçamentária, como lembra a Procuradoria em seu parecer de fls.

PARECER PN TC 11/06

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC N° **03086/06**, referente à Consulta formulada pelo Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado, Sr. Luzemar da Costa Martins, DECIDEM os integrantes do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por unanimidade, em sessão plenária realizada hoje, em CONHECER da Consulta, e no mérito, respondê-la nos termos da manifestação da Procuradoria, cuja cópia deverá ser encaminhada ao Consulente.

Assim decidem tendo em vista que, consoante o fundamentado parecer da douta Procuradoria:

- 1) O detalhamento da despesa pública na Lei Orçamentária Anual e na legislação regulamentar não se rege pelo art. 15, da Lei 4.320/64, porquanto revogado tacitamente pela Lei Complementar 101/2000.
- 2) Na Lei Orçamentária Anual, o detalhamento da despesa deve seguir o disposto na lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve prevê-lo, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, nos termos da Constituição Federal, art. 165, §§ 2º e 9º, da lei Complementar 101/2000, arts. 4º, 5º, 50 e 67, e da Portaria Interministerial 163/2001, arts. 5º e 6º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 3) Na execução orçamentária, a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, deverão detalhar a despesa, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 9º, da Lei Complementar 101/2000, arts. 5º, 8º, 50 e 67, e da Portaria Interministerial 163/2001, art. 5º.

Presente ao julgamento a Procuradora Geral.
TCE – Plenário Min. João Agripino.
João Pessoa, em 31 de maio de 2006.

Cons. José Marques Mariz
Presidente
Cons. Flávio Sátiro Fernandes
Relator
Cons. Marcos Ubiratan Guedes Pereira
Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
Cons. Fernando Rodrigues Catão
Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

Ana Teresa Nóbrega
Procuradora Geral



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC nº 03086/2006

PARECER nº 0426/2006

ORIGEM: Controladoria Geral do Estado

ASSUNTO: Consulta

DOUTO RELATOR

EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO

PARECER

A consulta

O Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba, Senhor LUZEMAR DA COSTA MARTINS, faz a este Tribunal a seguinte indagação, versando sobre o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“Pode a LDO, ao disciplinar a elaboração do orçamento, no limite da competência que lhe é atribuída pela Constituição Federal, estabelecer discriminação para a despesa em desacordo com o estabelecido no art. 15 da Lei 4.320/64, desde que obedecida, no mínimo, o regramento definido na Portaria Interministerial SOF/STN 163, de 4 de maio de 2000?”

Às fls. 5/6 entendeu à d. Auditoria que a LDO: *“não pode estabelecer discriminação para a despesa em desacordo com o estabelecido no art. 15 da Lei 4.320/64”*.

Inversamente, a digna Assessoria Especial da Presidência, em seu pronunciamento de fls. 7/9, após divagar pela Carta da República e legislação



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

complementar, declinou poder, sim, a LDO orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual diferentemente ao disposto do citado dispositivo.

A fundamentação

Mesmo desprovido, o Ministério Público junto a esta Corte, de atribuições consultivas - até mesmo vedadas pela Carta Magna - em favor de entidades públicas¹, mas em face do r. despacho de fl. 11, passo às seguintes considerações.

Em preliminar

A consulta se insere no âmbito da competência desta Casa e comporta pronunciamento em tese.

Sob o estrito enfoque subjetivo, o consulente seria parte legítima para a pretensão, porquanto a Resolução Normativa RN TC nº 02/2005, publicada oficialmente em 26/05/2005, com cláusula de vigência imediata, enquadra os Secretários de Estado dentre as autoridades competentes para consultar:

Art. 2º – Ficam definidas como autoridades competentes – nos termos do Art. 2º, inciso XV do Regimento Interno do TCE-PB - para formular Consultas ao Tribunal:

f) Secretários do Estado ...;

No entanto, a orientação jurídico-normativa e a supervisão dos órgãos e entidades do Estado são competências endereçadas à sua Procuradoria-Geral, segundo dita a Constituição Paraibana:

Art. 133. A Procuradoria-Geral do Estado, órgão central do sistema jurídico do Estado, tem por competência exclusiva e indelegável a representação judicial e extrajudicial do Estado, além do desempenho das funções de assessoramento, de consultoria jurídica do Poder Executivo, de outros encargos que lhe forem outorgados por lei e, especialmente:

¹ **Constituição Federal de 1988.**

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, **sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.**

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, **vedações** e forma de investidura.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

VI - a fixação e controle da orientação jurídico-normativa que deve prevalecer para todos os órgãos da administração estadual;

Assim, conjugando a Constituição da Paraíba à Resolução do TCE/PB e buscando uma interpretação pelo critério da hierarquia das normas, a dúvida suscitada pela Controladoria Geral do Estado da Paraíba compete à Procuradoria-Geral o originário pronunciamento. Ato contínuo, se esta entender necessária, poderá a dúvida ser submetida ao crivo do Tribunal de Contas.

Essa interpretação sistemática visa tão somente preservar a eficácia das normas vigentes e festejar a competência, autonomia e independência dos Poderes e Órgãos de Estado.

A consulta não merece, assim, abrir trânsito para apreciação nesta Corte de Contas, devendo ser endereçada, primeiramente, à Procuradoria-Geral do Estado.

No mérito

Em harmonia com a Assistência Especial da Presidência.

A Lei 4.320/64, ao estatuir normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, prescreveu, em seu art. 15, a seguinte norma de aplicação questionada na presente consulta:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º - Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

No citado dispositivo, editado nos idos de 1964, resta evidente um comando expresso aplicável ainda na fase de **elaboração** da lei do orçamento público. Vale ressaltar que a Lei 4.320/64, embora editada ao seu tempo como lei ordinária, detém atualmente *status* de Lei Complementar, em face de seu conteúdo merecer tal forma nos termos da Carta da República vigente.

Outra inovação ao sistema orçamentário público, advinda da nova ordem constitucional, refere-se à necessidade da edição de Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas funções estão inseridas em seu art. 165, inciso II e § 2º:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

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

II - as diretrizes orçamentárias;

*§ 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.*

No mesmo passo, a Constituição Federal reservou várias matérias relacionadas às finanças públicas que devem merecer tratamento específico em lei complementar, incluída a orientação para elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, nos termos do inciso I, do § 9º, do art. 165:

Art. 165. (...)

*§ 9º - Cabe à **lei complementar**:*

*I - **dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;***

(...)

Desta forma, especificamente sobre o tema consultado e primando pela harmonia entre os dispositivos constitucionais (§§ 2º e 9º, do art. 165), se a elaboração e organização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) são matérias reservadas à lei complementar, será também aquela sobre as formas que a LDO especificamente orientará a elaboração da LOA.

Nesse cenário teríamos a LDO, enquanto lei ordinária, submissa aos comandos de uma lei complementar ao dispor sobre a elaboração da LOA. Ou seja, a LDO poderá orientar a elaboração da LOA, conforme lhe autorizado em lei complementar.

Seguindo essa dicção constitucional, a Lei 4.320/64, detentora de *status* de lei complementar, não poderia ser ultrajada por lei ordinária (inclusive de diretrizes orçamentárias) acerca da orientação para elaborar a futura Lei Orçamentária Anual, ressalvadas as derrogações imbuídas pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal), conquanto lei sobre finanças públicas ulterior àquela.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ocorre que, ao disciplinar a elaboração da LDO e da LOA, a Lei Complementar 101/2000, num capítulo reservado ao “planejamento público”, sem seus artigos 4º e 5º, não mais previu a necessidade de detalhamento da despesa a este ou àquele nível.

No mesmo passo, delegou a um “Conselho de Gestão Fiscal” e, na falta deste, ao órgão central de contabilidade da União competência para a edição de normas visando a uniformizar todo o sistema de registro contábil público (LC 101/2000, artigos 50 e 67). Em face de tal delegação, foi editada a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, dispondo sobre o detalhamento mínimo a ser observado na elaboração da Lei Orçamentária Anual:

Art. 5º. Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;*
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;*
- c) “mm” a modalidade de aplicação;*
- d) “ee” o elemento de despesa; e*
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.*

Parágrafo único. A discriminação das naturezas de despesa, de que trata o Anexo III desta Portaria, é apenas exemplificativa, podendo ser ampliada para atender às necessidades de execução, observados a estrutura e os conceitos constantes do Anexo II desta Portaria.

Art. 6º. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Como se vê, segundo os dispositivos citados, **para a execução orçamentária** é obrigatório o detalhamento até o nível de **elemento de despesa**.

Porém, na Lei Orçamentária Anual, **o detalhamento da despesa é obrigatório apenas até o nível de modalidade de aplicação**. Nem se diga tratar-se de superposição de uma portaria sobre uma lei complementar nacional, pois, no caso, o que houve foi a simples derrogação tácita da Lei 4.320/64 pelos dispositivos da Lei Complementar 101/2000, ao introduzirem nova sistemática para a elaboração da LDO e da LOA.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Cabe a observação de que, se na execução a despesa deve estar mais detalhada do que na Lei Orçamentária Anual, é forçoso concluir caber esta tarefa à legislação regulamentar desta, como prevê a própria Lei Complementar 101/2000, em seu art. 8º, ao tratar da necessária edição pelo Poder Executivo, até trinta dias após a publicação do orçamento, da **programação financeira e do cronograma mensal de desembolso**.

A conclusão

Ante o exposto, sugiro o não conhecimento da presente consulta, recomendando ao consulente a sua remessa à Procuradoria-Geral do Estado, com fulcro no art. 133, da Constituição da Paraíba.

Ultrapassada a preliminar, acaso decida-se da consulta conhecer, sugiro encaminhar ao consulente a seguinte orientação técnica:

- 1) O detalhamento da despesa pública na Lei Orçamentária Anual e na legislação regulamentar não se rege pelo art. 15, da Lei 4.320/64, porquanto revogado tacitamente pela Lei Complementar 101/2000.
- 2) Na **Lei Orçamentária Anual**, o detalhamento da despesa deve seguir o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve prevê-lo, **no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação**, nos termos da Constituição Federal, art. 165, §§ 2º e 9º, da Lei Complementar 101/2000, arts. 4º, 5º, 50 e 67, e da Portaria Interministerial 163/2001, arts. 5º e 6º.
- 3) Na **execução orçamentária**, a **programação financeira e o cronograma mensal de desembolso**, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, deverão detalhar a despesa, no mínimo, **por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa**, nos termos da Constituição Federal, art. 165, § 9º, da Lei Complementar 101/2000, arts. 5º, 8º, 50 e 67, e da Portaria Interministerial 163/2001, art. 5º.

É o parecer. S.M.J.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

João Pessoa (PB), 12 de maio de 2006.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES

Subprocurador Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB