



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 00052/10

CONSULTA formulada pela Prefeitura Municipal de Riachão. Rejeição total de projeto de lei orçamentária. Conhecimento. Aprovação da LDO e do PPA não supre a ausência da LOA. Possibilidade de realizar a execução do orçamento com base no § 8º, art. 166, d a CF.

PARECER PN-TC - 00003 /2010

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Riachão, subscrita pelo Prefeito constitucional, Srº Paulo da Cunha Torres, que, em face da rejeição total do projeto de lei orçamentária, solicita os seguintes esclarecimentos, *in verbis*:

1. Qual a base legal para a realização das despesas no âmbito do Município de Riachão, já que a proposta orçamentária foi rechaçada e degolada pelo Poder Legislativo dessa municipalidade, conforme Ofício nº 026/2009 e Ata da referida sessão acostados, acompanhados inclusive dos Pareceres das Comissões daquela Casa, aprovando preliminarmente?
2. Uma vez aprovados os Projetos que tratam das Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2010 e Plano Plurianual – PPA, para os exercícios financeiros de 2010 a 2013, convertidos nas Leis acima declinadas, serão essas suficientes para acobertar a realização das despesas municipais?
3. Ante a inexistência de Lei Orçamentária para o Exercício vigente pelos motivos acima expostos, pode a Lei Orçamentária de 2009 servir de parâmetro para amparar a destinação das despesas realizadas? Enfim. Como será a classificação das despesas, abertura de créditos adicionais e suplementares durante o exercício financeiro atual?

A presente consulta foi submetida à Consultoria Jurídica deste TCE, cujo parecer, de fls. 19/26, informou que a mesma não preenche os requisitos de admissibilidade exigidos no art. 3º, da RN TC nº 02/05, por se tratar de caso concreto, no entanto, em virtude das consequências relevantes dos fatos narrados, propôs que o expediente fosse conhecido e submetido ao Egrégio Tribunal Pleno na forma regimental.

Ainda, informou contar nesta Corte precedente. Trata-se do Parecer Normativo TC nº 93/98, exarado no Processo TC nº 2256/98 e consubstanciado no Parecer PROGE nº 407/98, da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, que assim decidiu, à vista da inação do Poder Legislativo Municipal em cumprir sua missão constitucional que lhe é destinada, pela imediata promulgação como lei do projeto de orçamento enviado pela Prefeitura de Lagoa Seca à Câmara dos Vereadores. Segundo a Assessoria Jurídica, a decisão poderia ser extensiva ao vertente caso, alterando-se, apenas, o termo promulgação por sanção, haja vista aquele ato ser de competência exclusiva do Legislativo.

Diante da manifestação da CONJU, a Presidência, em 14/01/2010, determinou a formalização de Processo de Consulta. O Relator do feito, por entender que a consulta versa eminentemente sobre matéria de direito, bem como, para dar maior celeridade à resposta, remeteu os autos à PROGE para emissão de parecer opinativo.

Em breves considerações, o douto Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, colocou que cuidam os autos de 'questão concretíssima, que desautoriza uma resposta em tese', todavia, recomenda o excepcional conhecimento da consulta, a fim de se evitar maiores danos às finanças locais e à população que depende dos serviços públicos municipais.

Ressaltou divergência pontual em relação à manifestação da CONJU, tendo em vista tratar de hipótese fática distinta do Processo suscitado. Enquanto neste tem-se a rejeição a projeto de lei orçamentária, aquele reza sobre omissão legislativa. Por fim, opina que, para a hipótese descrita nos autos, a Constituição Federal tem expressa solução em seu art. 166, § 8º, como também, que 'tal medida não desincumbe a Prefeitura de negociar a aprovação de um novo orçamento para a edibilidade no prazo mais curto possível'.

VOTO DO RELATOR:

Segundo a Lei Orgânica desta Corte, a Consulta deve versar sobre dúvidas na aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentadores concernentes à matéria de competências deste Tribunal. Em que pese a pretensa consulta não atender aos requisitos necessários para ensejar resposta deste Tribunal Pleno, haja vista tratar de caso concretíssimo, em virtude da relevância e excepcionalidade da situação vivida pelo Município da Riachão passo a conhecê-la, incorporando o entendimento Ministerial.

Convém estabelecer que a matéria em debate, apesar de seu vulto, não encontra, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, convergência, sendo porém majoritária a corrente que defende a aplicação do § 8º, do art. 166, da Carta Magna.

Ao se defrontar com situação idêntica, o TCE-RS em resposta a Consulta encartada no Processo nº 7719-02.00/99-3, em 22/03/2000, através do Parecer nº 03/2000, trouxe a seguinte decisão:

Créditos Adicionais. Consulta. Lei de Orçamento rejeitada. Abertura de Créditos Especiais aprovada pela Câmara Municipal. Necessidade de suplementação. Possibilidade, nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição Federal. Exigência de prévia e específica autorização legislativa.

Neste diapasão, o Conselheiro Hélio Milesk (TCE-RS), em Parecer nº 72/92, já havia assim pugnado:

“Sendo assim, inexistindo orçamento a ser executado no exercício de 1992, a única alternativa constitucional viável para minorar as consequências de tal ato, é do Poder Executivo administrar o município através de créditos especiais, cuja abertura depende de autorização legislativa.”

De mesmo norte, Hely Lopes Meireles¹:

“A rejeição do projeto de lei orçamentária, que ensejou larga controvérsia doutrinária entre os que propugnavam pela continuidade do orçamento anterior e os que admitiam a promulgação da proposta rejeitada, está agora prevista expressamente na Constituição Federal (art. 166, § 8º), que, nesse caso, permite a utilização dos recursos mediante créditos especiais com prévia e específica autorização legislativa. Como se vê a Constituição atual não adotou nem uma corrente nem outra, optando pela ausência de orçamento na hipótese de rejeição.”

Na mesma senda, José Afonso da Silva²:

“A Constituição não admite a rejeição de projeto de lei de diretrizes orçamentárias (...). Mas, admite a possibilidade de rejeição do projeto de lei orçamentária anual, quando, no art. 166, § 8º, esta tui que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição de projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.”

(...)

“(...). A Constituição da a solução possível e plausível dentro de técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante lei de abertura de créditos especiais.”

O Ministério Público Especial, de forma sintética e escorreita, opina no sentido da possibilidade de abertura de créditos suplementares ou especiais, conforme art. 166, § 8º, da Carta Cidadã, guardando estrito paralelismo com a posição adotada pelo TCE-RS.

O Órgão Ministerial aduz que há um fosso a separar a hipótese em apreço daquela que resultou na emissão, por parte desta Corte, do Parecer Normativo TC nº 93/98. Naquela houve o silêncio do Legislativo, nesta vislumbra-se uma deliberação legítima da Câmara Municipal, que “exerceu a sua prerrogativa constitucional de participar do processo legislativo-orçamentário, mostrando a sua discordância em relação ao projeto de lei orçamentária do Executivo”.

Antes de trazer a superfície a minha posição, sinto-me forçado a esclarecer a participação do Legislativo no processo orçamentário está regulada na Constituição e é de toda salutar, posto que este, em última análise, é o legítimo representante da sociedade. Considerando que a LOA é lei ordinária, a participação epigrafada, muito bem disciplinada na CF, abrange a análise e emissão de parecer sobre o projeto de lei orçamentário enviado (art. 166, § 1º), a proposição de emendas (art.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1998, 10ª ed., p. 569.

² SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo: Ed. RT, 1989, p. 58.

166, § 2º e 3º), a apreciação de veto do Executivo (art. 66, § 4º), bem como aprovação (art. 65) ou rejeição do aludido projeto de lei, com consequente arquivamento (arts. 65 e 166, § 8º).

O parágrafo 8º, art. 166, da Constituição Federal assim estabelece:

Art. 166 (...)

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Neste sentido, a corrente majoritária de doutrinadores, aliada a alguns julgados importantes, acena que o desfraldar desta contenda passa obrigatoriamente pelo disposto no § 8º, do art. 166, da CF, ou seja, a abertura de créditos especiais prévia e especificamente autorizados pelo Legislativo, entendimento ao qual me acosto.

Respondendo a outro questionamento do consultante, enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outras, tem a função de balizar a elaboração da proposta de orçamento anual, o Plano Plurianual institui diretrizes para as despesas de capital e de programas de duração continuada. Já a Lei Orçamentária Anual contém a autorização para execução do orçamento. Considerando que o gestor da coisa pública está vinculado à observância estrita do Princípio da Legalidade, não obstante a aprovação da LDO e do PPA, estes instrumentos normativos não substituem a LOA, por razões materiais.

Feitas todas as ponderações pertinentes, voto, arrimado nos termos do Parecer Ministerial, da forma que segue:

- A aprovação da LDO e do PPA não supre a ausência da Lei Orçamentária Anual para acobertar a realização das despesas municipais;
- Ante a hipótese de rejeição total, por parte do Legislativo, o orçamento corrente poderá ser executado mediante a abertura de créditos especiais, com prévia e específica autorização Legislativa, conforme § 8º, art. 166 da CF.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 00052/10, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/Pb), decidem, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, tomar conhecimento da consulta supra caracterizada e, no mérito, respondê-la, nos seguintes termos:

- A aprovação da LDO e do PPA não supre a ausência da Lei Orçamentária Anual para acobertar a realização das despesas municipais;
- Ante a hipótese de rejeição total, por parte do Legislativo, o orçamento corrente poderá ser executado mediante a abertura de créditos especiais, com prévia e específica autorização Legislativa, conforme § 8º, art. 166 da CF.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 24 de fevereiro de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Figueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Anróbio Alves Viana

Conselheiro José Marques Mariz

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Fui presente,

Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb