

de fracionamento de despesa, não havendo previsão legal quanto ao número de dispensas que deverá acontecer no mês. Mais de uma dispensa de licitação em pequenos intervalos de tempo é um mero indício de fracionamento de despesa, não podendo o tribunal de Contas concluir a respeito antes de apreciar o caso concreto. Sem prejuízo de posterior averiguação, campanhas, anúncios ou

lançamentos poderão exigir licitações distintas face o caráter individualizado dessas unidades de serviços havendo, conseqüentemente, possibilidade de ocorrer mais de uma dispensa.

Recife, 24 de agosto de 1993.

RICARDO JOSÉ RIOS PEREIRA
AUDITOR

DECISÃO TC Nº 459/94 PUBLICAÇÃO DOE: 06/05/94

AUDITORIA GERAL: GAU 6

TIPO: CONSULTA

INTERESSADO: JOSÉ AELSON DE LIRA, PRESIDENTE DA CÂMARA DE CUMARU

RELATOR: CONS. ANTÔNIO CORRÊA

TÍTULO:

EMENTA: LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO — EMENDAS CABÍVEIS — OBRIGAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO — SANÇÃO TÁCITA - PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL.

I

Este protocolo é referente à consulta formulada pelo ilustre Presidente da Câmara Municipal de **Cumaru**, solicitando pronunciamento desta Corte de Contas acerca do correto procedimento legislativo que deverá prevalecer quando do envio do projeto de lei orçamentária àquela Edilidade. Especificamente, traz à baila o seguinte fato: o

Prefeito Municipal de Cumaru, ao sancionar, promulgar e publicar a Lei Orçamentária Anual (exercício 1994), desconsiderou, por completo, todas as emendas, aprovadas pela Câmara, ao referido Projeto de Lei, alegando não ser da competência deste órgão alterar sua proposta orçamentária em detrimento do orçamento do Município. As emendas aprovadas pela Câmara tiveram como fonte de custeio, as anulações (CR\$ 36.000,00) na

rubrica RESERVA DE CONTINGÊNCIA, cujo valor original era de CR\$ 76.000,00.

II

A nossa Lei Maior consagrou definitivamente o caráter autônomo do Município Brasileiro ao preceituar em seu artigo 29, in verbis:

“Art. 29 — O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovados por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição dos respectivos Estados”. (grifei)

A Lei Orgânica do Município de Cumaru, nos capítulos IV e V, quando trata, respectivamente, do Processo Legislativo e do Orçamento Municipal, não faz qualquer alusão às fases do processo da criação da Lei (INICIATIVA, DISCUSSÃO, EMENDAS AO PROJETO, VOTAÇÃO, SANÇÃO OU VETO, PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO, bem como, no que concerne às emendas cabíveis quando da tramitação de Projeto de Lei Orçamentária pela Câmara Municipal.

Cumpre-nos, portanto, deixar registrado “ab initio” que, com guarida no comando constitucional supradito e em virtude do silêncio da Lei Orgânica de Cumaru, adotaremos na elucidação desta matéria, “mutatis mutandis”, os cânones preceituados pelos Magnos Textos Federal e Estadual (1).

III

A Lei Orçamentária Anual, como toda lei, deverá obedecer os trilhos do processo

legislativo ordinário (2). Via de regra, após a votação do projeto de lei pelo plenário da Câmara, o mesmo é remetido ao Prefeito que, concordando, o sancionará. A aprovação ao projeto pode ser expressa e tácita. Será expressa quando o Executivo apor a assinatura ao original preparado para aprovação e tácita, se não ocorrer veto e tampouco sanção, até decorrer o prazo previsto para sua manifestação. Veja-se que o Chefe do Executivo tem limite de tempo para sancionar o projeto ou rejeitá-lo. A Constituição do Estado prescreve estes prazos em seu artigo 23, ad litteram:

Art. 23 — O projeto de lei aprovado será enviado ao Governador do Estado que, equiescendo o sancionará.

1° — Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias, contados da data do recebimento, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembléia Legislativa, os motivos do veto.

3° — Decorrido o prazo de quinze dias úteis, o silêncio do Governador importará sanção.

5° — O veto será apreciado em reunião da Assembléia Legislativa, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados, em escrutínio secreto, não correndo o prazo durante o recesso legislativo.

6° — Se o veto não for mantido, será o

(1) CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, Art. 85 — A Lei Orgânica regulará o processo legislativo aplicável ao Município, observado, no que couber, o disposto nesta Constituição. (grifei)

(2) CF, Art. 166, 7° — Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

projeto enviado, para promulgação, ao Governador do Estado.

8º — Nos casos dos 3º, 5º e 6º, se o projeto de lei não for promulgado dentro de quarenta e oito horas pelo Governador do Estado, **o Presidente da Assembléia Legislativa fará sua promulgação.** (grifei)

Deflui de todo exposto que a atitude do Chefe do Poder Executivo do Município de **Cumarú** revela-se manifestamente incompatível com os preceitos constitucionais aqui referidos. Não possui qualquer esteio jurídico a sanção e promulgação da parte da lei de meios que foi alterada pelas emendas aprovadas na Câmara Municipal. Com efeito, se o Prefeito tivesse entendido que as emendas aprovadas pela Edilidade eram inconstitucionais ou contrárias ao interesse público, teria, sim, o dever de vetá-las, mas nunca desconsiderá-las, simplesmente, sem qualquer observância aos devidos procedimentos legislativos.

Com relação à asseveração de que o Poder Legislativo Municipal é incompetente para propor emendas modificando sua proposta orçamentária em detrimento do orçamento do Município, cabe-nos, desde já, rechaçá-la. Primeiro, em razão de não existir orçamento do Poder Legislativo e orçamento do Executivo. É princípio basilar no Direito Financeiro a unicidade do orçamento. A própria Lei Orgânica do Município de **Cumarú** estatui em seu artigo 28, in verbis:

“Art. 28 — O orçamento será uno, incorporando-se na receita obrigatoriamente todos os tributos, rendas e suprimento de fundos,

incluindo-se discriminadamente nas despesas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. (grifei)

Segundo, porque as emendas ao projeto da lei de meios, em que pese suas especificidades, estão claramente previstas nos Textos Magnos. Se assim não o fosse, qual seria o papel desempenhado pelo Poder Legislativo Municipal no denominado CICLO ORÇAMENTÁRIO? (3) Sobre o tema manifesta-se o douto jurisprudente Michel Temer: (4)

“o Presidente da República participa do processo legislativo numa medida salutar e enriquecedora do princípio da independência e harmonia dos poderes. Mas indubitavelmente, o momento principal da elaboração legislativa ocorre nas casas do Congresso Nacional, centros auscultadores da opinião pública e filtros da fermentação social. (grifei)

Todavia, há que se deixar mencionado as peculiaridades de que se revestem as emendas propostas ao Projeto da Lei de Meios. Os critérios para interposição destas emendas estão preceituadas na Constituição do Estado — Art. 127. As mesmas devem ser apresentadas na comissão permanente, e só serão admissíveis as que forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; as que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, e serviço da dívida; e as que sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou, ainda, com os dispositivos de texto do projeto de lei.

(3) O ciclo orçamentário, segundo definição do ilustre professor Lino Martins da Silva (CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL, 2ª Ed., Pag. 76) corresponde ao período em que se processam as atividades peculiares do processo orçamentário, definindo-se como uma série de etapas que se refletem em períodos pré-fixados, segundo os quais os orçamentos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas finalmente aprovadas.

(4) Elementos de Direito Constitucional, 12ª Ed., Pag 134.

IV

In Casu, as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo do município de **Cumaru** estão resguardadas de todos os requisitos supramencionados, porquanto as mudanças interpostas apontam cabalmente os recursos custeadores (RESERVA DE CONTINGÊNCIA — que não está relacionada nem com a dotação de pessoal e tampouco com os encargos da dívida municipal).

Vale ressaltar, por fim, que em virtude do não cumprimento, pelo Prefeito, do devido processo legislativo, ou seja, em não se utilizando da sua prerrogativa de vetar a parte do texto (EMENDAS) votado pela Câmara, houve, por conseguinte, a sanção tácita nos termos da Lei Maior Estadual em seu art. 23, 3º (retrocitado). Caberá, portanto, ao Presidente da Câmara, com sustentáculo no art. 23, 8º da Lei supra — ainda que extemporaneamente, mas objetivando dar eficácia e moralidade aos atos daquele Poder Público — efetuar a promulgação e publicação da Lei de Meios para o exercício de 1994 com as devidas emendas aprovadas pela Edilidade.

V

Por todo e exposto, caso as arguições aqui evidenciadas sejam acolhidas pelo Tribunal Pleno desta Corte, opino que se responda, objetivamente, para efeito de publicação no

D.O.E., ao ilustre Presidente da Câmara Municipal de Cumaru, nos seguintes termos:

I — As emendas ao projeto de lei orçamentária aprovadas pela Câmara Municipal de Cumaru estão revestidas de todos os requisitos preceituados nos Magnos Textos Federal e Estadual;

II — Em razão da não obediência, pelo Prefeito, do devido processo legislativo, ou seja, em não se utilizando o mesmo da sua prerrogativa de vetar a parte do texto (EMENDAS) votado pela Câmara, houve por consequência, SANÇÃO TÁCITA nos termos da Lei Maior Estadual (Art. 23, 3º);

III — É dever, portanto, do Presidente da Edilidade, com amparo na Lei Supra (Art. 23, 8º) — ainda que extemporaneamente, mas com o desígnio de dar eficácia e moralidade aos atos daquele poder público — efetuar a promulgação e publicação da Lei de Meios para o exercício de 1994 com as devidas emendas aprovadas pela Câmara Municipal.

É o relatório.

Recife, 12 de abril de 1994

Valdecir F. Pascoal

— Auditor Substituto de Conselheiro —

RELATÓRIO PRÉVIO

PROCESSO: TC Nº 9405567-1
ASSUNTO: CONSULTA
ORIGEM: CONDEPE
INTERESSADO: LUIZ ALBERTO MIRANDA

O consulente vem, por meio deste expediente, expor a seguinte questão: o servidor que se aposentar proporcionalmente passar a perceber seus proventos proporcionais

a partir da publicação da respectiva portaria concessória ou a partir do acórdão homologatório desta Corte?

Ora, sabe-se que o ato administrativo que