

PROCESSO Nº 0301174-4

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE IPUBI
ASSUNTO: DENÚNCIA
RELATOR: CONS. FERNANDO CORREIA
INTERESSADO: DANIEL SILVA TORRES

INTRODUÇÃO

Em 14/3/03, o Sr. DANIEL SILVA TORRES, devidamente qualificado na inicial (às fls. 1/12 dos autos), ingressou nesta corte com denúncia contra o atual Prefeito do Município de Ipubi, Sr. VALDEMAR VICENTE DE SOUZA; a qual foi protocolada; tomando o número de processo TC 301174-4.

Conforme despacho e Ofício TCE/IRPE 139/2003, respectivamente, às fls. 195 e 195 dos autos, fomos designados para a devida apuração dos fatos.

Foram designados os servidores NEWILTON MENDES (Sec. Administração), MARTA LEITE (Sec. Finanças), JACINTO MUDO e ERALDO AURELIANO (Técnicos Contábeis), para acompanhar os trabalhos de auditoria. Ofício 82/2003 às fls.197.

Termo de Instalação da Comissão de Auditoria para Apuração de Denúncia às fls.198 dos autos.

DA DENÚNCIA

Consta na denúncia:

Que o Poder Legislativo Municipal, baseado em parecer da sua Comissão de Justiça e Redação, REJEITOU, por maioria absoluta de seus membros, o projeto de lei do orçamento anual para 2003, no valor de R\$ 11.500,000,00. Cópias das Atas de reunião da CJR (18/11 e 20/11/2002) às fls. 24 (frente e verso) e do plenário da Câmara (20/311 e 28/11/2002) às fls. 65/71;

Que a Câmara, antes da deliberação plenária, providenciou oficial ao prefeito Municipal, solicitando-lhe: proceder às correções necessárias para compatibilizar o projeto de lei às disposições da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, do PPA - Plano Plurianual e

da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente sendo atendida no que tange ao percentual de autorização de suplementação ao orçamento: e o comparecimento da Sra. MARTA LEITE A. PEREIRA, Secretária de Finanças, e do Sr. ERALDO AURELIANO DAMACENA, Técnico Contábil, para debaterem, com a Comissão de Justiça e Redação, as incorreções apontadas, sendo que os servidores não compareceram nem justificaram suas ausências;

Que não adentrou, a Comissão de Justiça e Redação, a análise do mérito da proposta orçamentária, porque a ela compete julgar; somente a legalidade e a constitucionalidade da matéria;

Que, no momento seguinte, após a rejeição do orçamento, o prefeito buscou autorização legislativa para a abertura de crédito adicional especial, no valor do orçamento anteriormente rejeitado – R\$ 11.500,000,00, sendo a propositura rejeitada pelo plenário da Câmara, por maioria absoluta dos seus membros com base em novo parecer da Comissão de Justiça e Redação;

Que a Câmara, na mesma sessão, na forma de projeto de lei substitutiva ao do crédito adicional especial proposto pelo prefeito, concedeu-lhe autorização legislativa para utilizar R\$ 1.110.402,00, na forma de crédito especial, projeto este promulgado pela Câmara em 5/2/03, após expirado o prazo para sanção ou veto;

Que então, foram publicados os Decretos Municipais 2/2003 e 3/2003, ambos lavrados em 14/1/03, pelo prefeito Municipal, referentes, respectivamente, à declaração de estado de calamidade pública e administrativa, no período de 1^o/1/03 a 31/12/03, e à abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 11.500,000,00;

Que o Decreto 2/2003 trata-se de ato nulo, pois não houve razão para sua existência – o Município não

está assolado por grave estiagem nem por catástrofes e inexistente a figura jurídica da calamidade administrativa;

Que o denunciado, até o dia 19/2/03, não havia comunicado à CODECIPE a declaração do estado de calamidade pública;

Que não houve razões para abertura do crédito extraordinário (Decreto 3/2003), vez que as rejeições das propostas encaminhadas pelo prefeito deram-se sob a ótica da legalidade;

Que o prefeito estaria usando a artifício da decretação do estado de calamidade pública para fugir ao controle do Poder Legislativo;

Que poderia ser a intenção do prefeito, se prevalecido o estado de calamidade pública, ficar desobrigado de proceder licitações para compras, obras e serviços no Município;

Que, desde o início da atual legislatura – 2001 a 2004, a Câmara Municipal de Ipubi tem encontrado dificuldades, às vezes intransponíveis, sendo corrente até a sonegação do envio de cópias de documentos solicitados pela Mesa Diretora;

E, por fim, o denunciante propugna pela declaração da ilegalidade do Decreto 2/2003 e pela anulação do Decreto 3/2003.

Juntou, o denunciante, cópias dos seguintes documentos:

Decretos 2 e 3/2003 (fls.13/17);

Parecer ref. ao projeto de lei do orçamento para 2003 (fls.18/23);

Atas de reunião da CJR, de 18/11/02 e 20/11/02 (fls. 24, frente e verso);

Anexos do projeto de lei do orçamento, com dotações superiores ao previsto no PPA (fls. 25/27);

Ofício da Câmara, n. 138/2003, de 9/10/02, solicitando ao prefeito as correções sobre o projeto de orçamento; mais cópia do protocolo correspondente (fls. 28/11);

Extrato da Lei do PPA (fls. 32/36);

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias (fls. 37/60);

Ofícios da Câmara 150 e 151, convocando técnicos da Prefeitura para audiência com a CJR, mais cópia do protocolo correspondente (fls. 61/63);

Atas de reunião da Câmara, de 20/11/2002 e de 28/11/2002 (fls. 65/71);

Projeto de lei rejeitado, para abertura de crédito especial, no valor de R\$ 11.500.00,00 (fls. 72/101,);

Ata de reunião extraordinária da Câmara, de 10/11/2003, que autorizou crédito especial no valor de R\$1.110.402,00 (fls.102/105);

Parecer ref. ao projeto de lei p/ cred. adicional de R\$11.500.000,00 (fls.106/107);

Projeto de Lei 605/02, ref. red. adicional especial de R\$1.110.402,00 (fls.108/134);

Ofício da Câmara n. 04/2003, informando rejeição do proj. Cred. especial de R\$11.500.000,00 e autorização de cred. especial de R\$1.110.402,00, mais protocolo correspondente (fls.135/137);

Lei 605/2002 (fls.135/137);

Ato de promulgação, pela Câmara, da Lei 605/2002 (fls.192/193);

Ofício 21/2003; da CODECIPE; informando da não comunicação, pela Prefeitura de Ipubi, do Estado de Calamidade Pública no Município e que o Município esteve em estado de emergência entre 9/SET/2002 e os 90 dias subsequentes. (fls.194).

2 – DA ANÁLISE

Analizamos os itens, passo a passo, conforme a sequenciamento apresentado no item 1 – DA DENÚNCIA:

2.1 – DA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO

Fato é que o projeto de lei do orçamento foi rejeitada. De início, vejamos quanto à possibilidade de sua rejeição:

2.1.1 – DA POSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO DO PROJETO

A respeito da possibilidade de rejeição do projeto de lei orçamentária pelo Legislativo, temos que:

Constituição Federal

“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”

Com referência à possibilidade de rejeição do projeto de orçamento, comenta GIACOMONI, in Orça-

mento público / James Giacomoni. – 9. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2000, p. 246:

“A Constituição de 1988 apresenta dois dispositivos de interesse para a presente discussão. O primeiro trata do prazo de devolução do projeto de lei orçamentária anual, que enquanto não entra em vigor a lei complementar, é o estabelecimento pelo art. 35, §2º, III, do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a seguir transcrito.

O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encaminhamento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa. Para o Estado de Pernambuco, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º, I e II da Constituição da República Federativa do Brasil, vale o contido nas emendas constitucionais nº 16 e 22 – grifo nosso.

O dispositivo, ao determinar que o projeto deve ser devolvido para sanção, dá a entender que o projeto não pode ser rejeitado, pois nesse caso, não haveria o que sancionar. Há igualmente, questões de ordem prática que se sugerem dificuldades muito sérias na hipótese da rejeição do projeto. Como o mesmo é de iniciativa exclusiva do executivo (art. 165), sua rejeição obviamente determinaria a necessidade de um novo projeto, para a colaboração do qual certamente não haveria tempo hábil.

A outra regra da Constituição Federal a ser invocada é a constante do § 8º do art. 165 (166, grifo nosso), assim redigida:

§ 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.”

Ao estabelecer a hipótese de rejeição da proposta orçamentária, o Constituinte de 1988 **deve ter cogitado**

apenas na rejeição parcial do projeto de lei e jamais na rejeição total. A razão é simples: rejeitado totalmente o projeto, a receita ficaria integralmente sem despesas correspondentes e a utilização dos recursos dependeria sempre e apenas da aprovação de créditos especiais, jamais de créditos suplementares como prevê o mesmo § 8º.

A este mesmo respeito redigiu-se in A lei 4320 comentada (por) J. Teixeira Machado Jr, E Heraldo da Costa Reis. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001, p. 84.:

“Hipótese prevista na Constituição é a de veto ou rejeição do projeto de lei orçamentária. Os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (art. 168, § 8º). Caso (...) implica conflito entre os poderes do Estado e anomia orçamentária é o da recusa do congresso em aprovar o orçamento. Nessa hipótese não há solução jurídica, por se haver desbordado o próprio campo da Constituição, que, ao tornar obrigatório o orçamento anual, não poderia prever o impasse institucional (grifo nosso) (in: Orçamento na Constituição. Editora Renovar, 1995, p. 183).”

Comenta também JOSÉ AFONSO DA SILVA, in CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª ed. rev. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994. p. 631.:

“Começamos por informar que a Constituição não admite a rejeição de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º). Mas admite a possibilidade da rejeição do projeto de lei orçamentária anual, quando, no art. 166, § 8º, estatui que 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

tos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (...). A rejeição só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada por via de emendas, dadas as limitações para estas.

A conseqüência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é a Administração ficar sem orçamento, pois não pode ser aprovado outro. Não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro (a União já o faz, com base em autorização contida na LDO – grifo nosso). A Constituição dá a solução possível e plausível dentro da 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 leis de abertura de créditos especiais.”

Já o TCE/PE, através da Decisão 1195/95, assim se posicionou:

Decisão T.C. N: 1195/95

Assunto: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

I. O projeto de LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, deverá ser encaminhado à apreciação do Legislativo até 30 (trinta) de abril de cada ano, e devolvido para sanção até 15 (quinze) de junho, sendo vedado o encerramento da sessão legislativa sem que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tenha sido aprovada (Artigo 35, parágrafo 2º, do ato das Disposições Transitórias, e 57, parágrafo 2º, da Constituição Federal, e Artigo 55, II, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual);

Dada a natureza peculiar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Constituição Federal estabeleceu um processo legislativo especial para a aprovação (Constituição Federal, Artigo 166). Obrigatoriamente, deverá o Poder Legislativo apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e devolvê-

lo ao Executivo fim da sessão legislativa. Inadmissível, pois, o Legislativo REJEITAR integralmente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Poderá, contudo, emendá-lo, desde que as emendas sejam compatíveis com o Plano Plurianual:

Assim, se o poder Executivo Municipal encaminhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – ainda que extemporaneamente – e o Legislativo rejeitá-lo por completo, caberá ao chefe do Poder Executivo Promulgar como lei o projeto original que foi submetido à apreciação do Legislativo.

II. O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, por sua vez, deverá ser encaminhado à apreciação do Legislativo até 31 (trinta e um) de agosto e devolvido para a sanção até o fim da sessão legislativa. Poderá haver, outrossim, emendas ao projeto de lei orçamentária anual, desde que observadas as restrições consignadas no artigo 166 da Constituição Federal. No entanto, se ficar evidenciada a existência de incongruências e distorções, impossíveis de saneamento pela via das emendas, o Poder Legislativo poderá REJEITAR a proposta de Lei Orçamentária do Executivo. Verificada esta hipótese excepcional de rejeição da lei orçamentária anual, caberá ao chefe do Poder Executivo, conforme determina o parágrafo 8º do artigo 166 da Constituição Federal, solicitar ao Legislativo, mediante Lei de Abertura de Créditos Especiais, autorização para efetuar as despesas do Município

III. Ressalte-se, por fim, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Conseqüentemente, o orçamento anual não é uma peça administrativa autônoma, mas intrinsecamente vinculada à Lei de Diretrizes, que lhe traça as coordenadas. Logo, não pode haver orçamento anual sem a aprovação prévia da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Origem: TCE/PE

ÓRGÃO JULGADO: CÂM. MUN.S. JOSÉ DOEGITO-PRES. COM. LEG. JUST. RED. FIN.

Data Publicação: 21/10/95

Acrescentamos: Conforme os artigos 40º a 43º da lei 4320/64, da abertura de Créditos Especiais dependendo da indicação de recursos disponíveis e:

- no início do exercício e ao longo deste, havendo o vácuo orçamentário, das fontes de recursos previstas em lei, para a abertura de créditos adicionais especiais, somente o Superávit Financeiro do exercício anterior (deduzindo dos saldos dos créditos adicionais transferidos do exercício anterior e das operações de crédito) e as Operações de Crédito porventura realizadas, poderiam ser utilizadas;
- ao longo do exercício, nunca no seu início, pode-se inferir que, à medida que a receita fosse sendo realizada, estaria ocorrendo o “excesso de arrecadação”, podendo este volume de recursos arrecadados servir como fonte para a abertura de crédito especial;
- e, óbvio, a fonte Anulação de Dotações não poderá ser utilizada, em nenhum momento.

Assim, cristalino fica que, por força do artigo 166º da Carta Magna, **pode o projeto de lei orçamentária ser rejeitado, desde que as incongruências e distorções do projeto não sejam sanáveis via emendas**, e a saída para o Poder Executivo será, nesta hipótese, a propositora de projetos de lei para a abertura de créditos especiais, com as fontes de recursos disponíveis.

2.1.2 – DA REJEIÇÃO VERIFICADA, NO CASO EMTELA

A Câmara Municipal de Vereadores, baseada em parecer da sua Comissão de Justiça e Redação, REJEITOU, por maioria absoluta de seus membros, o projeto de lei do orçamento anual para 2003, no valor de R\$ 11.500.000,00. No seu parecer, o relator do projeto de lei orçamentária – vereador DANIEL SILVA TORRES, alegou as seguintes razões para a Rejeição do projeto. Parecer às fls. 18/23 dos autos.

Desconformidades com a LDO:

- 1) que o percentual de autorização do orçamento, pelo executivo, era de 30%, ao invés de 10%, como previsto na LDO;
- 2) que o orçamento não continha dotações específicas para a implantação do plano de carreira, aumento salarial e realização do concurso público, como previsto na LDO;

- 3) que o orçamento não continha dotações específicas para os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA, que foram emendas à LDO, aprovadas em plenário e decorrentes de proposições da bancada de vereadores da oposição, tendo o programa PROÁGUA que representar gastos equivalentes a 1% da receita orçada;
- 4) que não foram realizadas as audiências públicas para a elaboração do orçamento, avaliando o cumprimento das metas fiscais, conforme previsto no artigo 39 da LDO;

Desconformidades com a LRF e com o PPA:

- 5) que o orçamento continha dotações com valores acima dos previstos no PPA, nas dotações 60.31.12.361.07.2.030 – Locação de veículos para o transporte escolar, 60.62.12.365.41.1.028 – Const. ampl. e rec. de unid. Escolar p/ ens. pré escolar e 60.64.27.812.46.1.030 – Const. ampl. e rec. de qd. e ginásio poliesportivo, isto indo de encontro ao que estabelece a LRF, em seu artigo 5º.

Tomamos o depoimento do denunciado, Sr. VAL-DEMARC VICENTE DE SOUZA, constante às fls. 199/202 dos autos, o qual afirmou:

- 1) Que o percentual de autorização para suplementação do orçamento foi alterado para 10%, atendendo ao veto do Legislativo;
- 2) Que as dotações para a implantação do plano de carreira, aumento salarial e realização do concurso público, não precisariam ser específicas, estando a autorização para tais gastos já contida no grupo de despesas Pessoal;
- 3) Que o projeto de lei de orçamento não incluiu os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA, previstos na LDO, que eram propostas pelos vereadores da bancada da oposição, dentro das prerrogativas atribuídas pelo artigo 9º da LDO;
- 4) Que as ações relativas ao programa PROÁGUA não precisariam ter dotações específicas, pois foram contempladas nas dotações dos programas 20.544.15.1.044 –

Construção e recuperação de poços, barreiras e cisternas – obras e instalações – R\$ 30.000,00, na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, o qual foi mantido no projeto de lei para abertura de crédito especial, sendo, desta forma, atendidas as exigências do programa PROÁGUA;

- 5) Que não poderia a LDO vincular às receitas, os gastos com o programa criado – PROÁGUA, EM 1%, do outro percentual;
- 6) Que as ações relativas ao programa ESPORTE E CIDADANIA não precisariam ter dotações específicas, pois foram contempladas nas dotações dos programas da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes n. 27.812.46.1.030 – Construção, ampliação ou recuperação de quadra, ginásio esportivo e poliesportivo – R\$ 100.000,00 – obras e instalações e n. 27.812.46.1.031 – Construção, ampliação ou recuperação de estádio e campo de futebol – R\$ 10.000,00 – obras e instalações, os quais foram mantidos no projeto de lei para abertura de crédito especial, sendo, desta forma, atendidas as exigências do PROGRAMA ESPORTES E CIDADANIA;
- 7) Que o artigo 39º da LDO, que exige a realização de audiências públicas para a elaboração do orçamento, avaliando o cumprimento das metas fiscais, não consta da proposta de lei, pois não houve emenda para a inclusão e que nenhum município do Estado faz estas reuniões;
- 8) Que as dotações do PPA para os programas 60.31.12.361.07.2.030 – Locação de Veículos para o Transporte Escolar, 60.62.12.365.41.1.028 – Const. Ampl. e Rec. De Unid. Escolar p/ Ens. Pré Escolar e 60.64.27.812.46.1.030 – Const. Ampl. e Rec. de Qd. e Ginásio Poliesportivo, realmente, estão em desacordo com os valores propostos na Lei de Orçamento, mas que foi encaminhada proposta para alteração do PPA, já agora em 2003;

A seguir, tomamos o depoimento do denunciante, Sr. DANIEL SILVA TORRES, constante às fls. 203/206 dos autos, o qual afirmou:

- 1) que as dotações para Implantação do pla-

no de carreira, aumento salarial e realização do concurso público e para os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA estavam previstas na LDO e, obrigatoriamente, teriam que constar da Lei de Orçamento;

- 2) que o artigo 9º da LDO somente autoriza o Executivo a alterar, por seleção de prioridade, a inclusão de novos programas, em substituição aos previstos no PPA e não na LDO;
- 3) que a vinculação de 1% para o programa PROÁGUA não era sobre a receita arrecadada e sim sobre o orçamento, o que não é inconstitucional;
- 4) que o projeto de lei da LDO para 2003 teve quatro emendas aditivas aprovadas pela Comissão de Finanças e Orçamento, uma aditando os incisos IV e V ao artigo 28, outras duas aditando os artigos 39º e 47º e uma última aditando os incisos X e XI ao artigo 43º;
- 5) que foram enviados para sanção do prefeito o projeto original da LDO, e o projeto emendado, e que, decorrido o prazo para sanção do prefeito, de 15 (quinze dias) e mais 48 (quarenta e oito) horas, conforme artigo 41º da Lei Orgânica Municipal ocorreu a sanção tácita, tendo a Câmara promulgado a Lei, Ato de Promulgação 8/2002;
- 6) que o artigo 39º, aditado por emenda, teria que ser obedecido, devendo ter sido realizadas as audiências públicas para a elaboração do orçamento, em fevereiro, maio e setembro, avaliando o cumprimento das metas fiscais, ressaltando que as audiências de fevereiro e maio já estariam prejudicadas, em função da LDO somente ter sido aprovada em junho;

Os dispositivos abaixo referem-se aos temas:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

1 – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º. *A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

§ 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.*
(...)

§ 4º. *Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.*

§ 5º. *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 do 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.

§ 6º. *O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

§ 7º. *Os orçamentos previstos no § 5º I e II, deste artigo, compatibilizados com o pla-*

no plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º. *A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

§ 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;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta ou indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (NR) (Redação dada ao inciso pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000, DOU 14.9.2000)

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

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

§ 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observando o disposto no artigo 62.

§ 4º. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3/93)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE PERNAMBUCO

“Art. 123 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais do Estado.

§ 1º – A lei do plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da

administração pública estadual, 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.

(...)

“Art. 128 – São vedados:

(...)

VII – a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a (...)

República.
(...)

“Art. 131 – (...)

Parágrafo único – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, (...), só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes:

(...)

“Art. 138 – Aplica-se aos municípios, no que couber, o disposto neste Capítulo – CAPÍTULO II – DOS ORÇAMENTOS (grifo nosso)

LEI 4320/64

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio. Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I – as despesas e, como couber, também

as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia:

II – as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III – em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101 LRF

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:

(...)

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

(...)

Consideramos, portanto, com base nos depoimentos prestados e nos dispositivos legais correlatos, que somente procede parte das incongruências imputadas ao projeto de lei orçamentária, como segue:

- a) o percentual para suplementação foi alterado para 10%, em obediência à LDO. Vide cópia do projeto orçamentário, já alterado, às fls. 318/477;

- b) a alegação do denunciado, de que não seriam necessárias dotações específicas para os gastos com Implantação do plano de carreira, aumento salarial e realização do concurso público, encontra sustentação no fato de que a dotação destinada ao grupo de despesas Pessoal teve um incremento de 57,54% do orçamento de 2002 para o de 2003, como segue. Vide lei 582/2001 e projeto de lei de orçamento para 2003 às fls 208/477;

DOTAÇÃO	2002*	2003*	VARIAÇÃO (%)
Grupo Pessoal	3.466.100,00	5.460.500,00	+ 57,54

*- Excluímos valores orçados ref. Diárias e Sentenças Judiciais

Entretanto, cabe-nos ressaltar que a fixação de gastos com Pessoal, para 2003, representou um comprometimento da receita corrente da ordem de 53%, o que representa um percentual superior ao limite prudencial (51,30%), como segue:

REC. CORRENTES	10.360.000,00
PESSOAL	5.460.500,00
Percentual	53%

- c) a vinculação de 1% do orçamento para o programa PROÁGUA e de 20% das receitas orçadas com IPTU e ISS para o programa ESPORTES E CIDADANIA, conforme previsto nos respectivos programas, não poderia ter ocorrido, tendo em vista a vedação prevista na Constituição Estadual, em seu artigo 128, VII – a vinculação sobre a receita orçada, data vênua, também vincula parte do todo, ou seja, os impostos;
- d) os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA não estavam previstos no PPA, não sendo LDO a lei indicada para acolher esta autorização de gastos. Estes programas poderiam ter sido incluídos somente no PPA, por meio de Leis específicas ou na revisão do PPA, prevista no artigo 124º da Constituição Estadual. Vide cópias da LDO, às fls. 37/60, do PPA, às fls. 478/504, e dos projetos de emendas à LDO às fls. 505/512 dos autos;
- e) que a alegação do denunciado, de que os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA, foram contemplados no projeto de lei do orçamento, encontra sustentação

ção no fato de que as ações pretendidas acabaram sendo incluídas na peça orçamentária. Cópia do projeto às fls. 318/477;

E que, por outro lado, há que se citar que:

- A) A leitura do artigo 9º da LDO, mostra que o Executivo fica autorizado a alterar, por seleção de prioridade, a ordem dos programas contidos no PPA. A LDO é o instrumento adequado para priorizar os programas já previstos no PPA, nunca para a inclusão de novos programas. Cópia da LDO às fls. 37/60;
- B) O projeto de lei da LDO, realmente, foi emendado, teve quatro emendas aditivas aprovadas pela Comissão de Finanças e Orçamento:

Emenda nº 1, aditando os incisos IV e V ao artigo 28º, relativos à obrigatoriedade de consignação de dotação para fazer face ao aumento salarial e concurso público;
Emenda nº 2, aditando o artigo 39º, relativo à obrigatoriedade de realização de audiências públicas, nos meses de fevereiro, maio e setembro;

Emenda nº 3, esta aditiva dos incisos X e XI ao artigo 43º, incluindo os programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA; e
Emenda nº 4, aditiva do artigo 47º, relativo à elaboração de projeto de lei específica, para estabelecer critérios para gastos com publicidade e propaganda;

Que foram enviados para sanção do prefeito o projeto original e o projeto emendado e que, decorrido o prazo para sanção do prefeito, de 15 (quinze dias) e mais 48 (quarenta e oito) horas, conforme artigo 41º da Lei Orgânica Municipal, ocorreu a sanção tácita, pois silente permaneceu o prefeito. Vide fls. 505/545 dos autos, onde fica comprovada a aprovação das emendas (cópias dos projetos de emendas; ata de reunião da Câmara, de 12/6/02, aprovado pelo legislativo; a notificação ao prefeito e o ato de promulgação 8/2002;

- c) Que o artigo 39º, aditado por emenda, teria que ser obedecido, devendo ter sido realizadas as audiências públicas para a elabo-

ração do orçamento, em fevereiro, maio e setembro, avaliando o cumprimento das metas fiscais, ressaltando que as audiências de fevereiro e maio já estariam prejudicadas, em função da LDO somente ter sido aprovada em junho;

- d) Que, conforme ficou confirmado, estavam em desacordo as dotações do PPA citadas, com as dotações correspondentes do projeto orçamentário; e somente foram propostas alterações no PPA, em 25/4/2003, vide fls. 617/644 dos autos.

As incongruências listadas inicialmente, de **a a e**, como lá exposto, foram sanadas, e as últimas incongruências, listadas acima, de **A a D**, poderiam ter sido contornadas se os poderes tivessem “dialogado”, democraticamente – as incongruências relativas aos programas PROÁGUA e ESPORTES E CIDADANIA não prevalecem, pelo já dito quanto à impossibilidade de sua inclusão na LDO e não no PPA; *data vênia*, a não realização de audiências não representaria mais, àquele momento da apreciação, um fator “crucial” ou essencial; e, quanto às dotações relativas aos programas contidos no PPA, em valor inferior ao orçado, as correções poderiam ocorrer via emendas modificadas.

Assim, entendemos que **houve razões para vetos ao projeto de lei do orçamento, mas não para a sua Rejeição**. Conforme comentado em 2.1.1, se as incongruências e distorções do projeto de lei orçamentária forem sanáveis por meio de emendas, não há por que rejeitar-se o projeto.

Há que se citar, inclusive que a União, já há vários anos, somente tem aprovada a sua Lei de Orçamento no decorrer do próprio exercício financeiro de execução – os orçamentos para 2001 e 2002, por exemplo, foram fixados, respectivamente, pelas leis 10.407 (de 10/1/02) e 10.640 (de 14/1/03). Conforme GIACOMINI, p. 241: “a solução adotada tem sido a inclusão, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de disposição prevendo a hipótese de atrasos e garantindo, ao Poder Executivo, autorização para realização de determinadas despesas no período anterior à aprovação da lei orçamentária”. A título de exemplo, veja-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1996 (Lei nº 9.082, de 25-7-1995) que autorizou o Executivo federal a executar, em cada mês, um doze avos dos totais de cada dotação contida na proposta.

2.2 – DA APRECIÇÃO DO PROJETO

O projeto de lei orçamentária foi enviado pelo Executivo, para o Legislativo, em 27/9/2002. Mensagem às fls. 648/650 dos autos.

A Câmara oficiou o Executivo em 9/10/02, solicitando a reformulação do projeto. Ofício da Câmara de nº 138/2002 às fls. 651/653.

A seguir, o prefeito, em 17/10/02, respondeu ao Legislativo, argumentando a respeito dos itens vetados pela Câmara. Ofício da Prefeitura de nº 126/2002 às fls. 654/655.

Em 12/11/02, a Câmara enviou ofícios ao prefeito, solicitando o comparecimento dos servidores ERALDO DAMASCENA e MARTA LEITE, para “prestar informações complementares sobre o projeto de lei orçamentário para o exercício de 2003”, no que não foi atendida. Ofícios da Prefeitura 150 e 151/2002 às fls. 62/63.

A Lei Orgânica do Município, em seus artigos 26º e 82º, assim dispõe:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

“Art 26º – A Câmara Municipal, pelo seu presidente, bem como por qualquer das suas comissões parlamentares, pode convocar Secretário Municipal para, no prazo de oito dias, pessoalmente prestar informações sobre assuntos previamente determinados. PARÁGRAFO ÚNICO – O Secretário pode comparecer à Câmara Municipal ou a qualquer de suas comissões, por iniciativa própria e mediante entendimento com o presidente respectivo expor assuntos relevantes de sua Secretaria.

Art. 82º – Além das atribuições fixadas em lei, compete aos secretários ou diretores:

(...)

IV – comparecer à Câmara Municipal sempre que convocados pela mesma, para prestação de esclarecimentos oficiais.

(...)

§ 2º – A infringência no inciso IV deste artigo, sem justificção, importa em crime de responsabilidade.”

Em 25/11/02, o prefeito enviou o ofício nº 145/2002, solicitando a devolução do projeto, “para correções de ordem técnica”. Ofício às fls. 656.

A Câmara respondeu ao prefeito, através do Ofício 154/2002, de 26/11/02, indeferindo o pedido, justificando que o projeto já havia sido objeto de parecer da CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, estando na ordem do dia para votação em plenário naquele mesmo dia em que o projeto deveria ser devolvido para sanção até o dia 30/11; e sugerindo o encaminhamento, pelo prefeito, de mensagem aditiva, até às 16 horas. Ofício às fls. 657/658.

Já em 29/11/02, o Legislativo informou ao prefeito da rejeição do projeto de lei orçamentária para 2003. Ofício da Câmara nº 157/2002 às fls 659/660.

Ressalte-se que a solicitação do prefeito, via ofício 145/2002, supracitado, em verdade, não caberia, tendo em vista que não poderia ser enviada mensagem retificadora após iniciada a votação na Comissão; e o projeto, no caso, já estava para ser votado no plenário. É o disposto na Constituição Federal, artigo 166º, § 5º.

O processo legislativo, conforme a Lei Orgânica Municipal é assim estabelecido:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IPUBIDO PROCESSO LEGISLATIVO

*“Art. 38º – São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:
(...)*

IV – matéria orçamentária, e a que autoriza a abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções.

PARÁGRAFO ÚNICO – Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.”

(...)

“Art. 41º – Aprovado o projeto de lei, será este encaminhado ao prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º – O prefeito, considerando o projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento, só podendo ser rejeitado

pelo voto da maioria absoluta dos vereadores, em escrutínio secreto.

§ 2º – O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º – Decorrido o prazo do parágrafo anterior, o silêncio do prefeito importará em sanção.

§ 4º – A apreciação do veto, pelo plenário da Câmara, será dentro de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento, em uma só discussão, considerando-se rejeitado pelo voto da maioria em escrutínio secreto.

§ 5º – Rejeitado o veto, será o projeto enviado ao prefeito para promulgação.

§ 6º – Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 3º, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o artigo 48 desta Lei Orgânica.

§ 7º – A não promulgação da Lei no prazo de quarenta e oito (48) horas pelo prefeito, nos casos dos §§ 3º e 5º, criará para o presidente da Câmara a obrigação de fazê-lo em igual prazo.

“Art.43º – A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara.”

Segundo GIACOMONI, in Orçamento público / James Giacomoni. – 9. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2000, pp. 239/241:

“No Congresso Nacional, o projeto de lei do orçamento anual é recebido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. (...), a Comissão analisa e emite parecer sobre o projeto de lei, assim como recebe e pronuncia-se sobre as emendas apresentadas. Ressalte-se que o presidente da República poderá encaminhar mensagem retificada para propor modificações no projeto de lei. Isso,

entretanto, só será possível enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

(...)

Já que as demais normas relativas à elaboração das leis são aplicáveis ao orçamento, poderão ocorrer as seguintes situações principais:

a) o chefe do Executivo recebe o projeto aprovado (**decretado**) pelo Legislativo e, concordando com seus termos, **sanciona-o**;

b) o chefe do Executivo recebe o projeto aprovado pelo Legislativo e, julgando-o no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente. (...). Com o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto, o veto será rejeitado, e o projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo retornará ao Executivo para promulgação.”

Também, o vereador DANIEL SILVA TORRES, em seu depoimento, defendeu que a CCJ – Comissão de Justiça e Redação não poderia apresentar emendas ao projeto, pois somente lhe cabia arguir a constitucionalidade e os aspectos jurídicos da matéria do mesmo. Quanto às restrições impostas ao Legislativo, para a apresentação de emendas aos projetos de lei, os dispositivos legais estabeleceram:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE PERNAMBUCO

“Art. 127 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apresentados pela Assembléia Legislativa, na forma regimental.

§ 1º – Os projetos serão apreciados por uma comissão permanente, à qual cabe examinar e emitir parecer sobre eles, sobre as contas apresentadas anualmente pelo governador, assim como sobre os planos e programas regionais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atua-

ação das demais comissões da Assembléia Legislativa, criadas de acordo com o artigo 28 desta Constituição.

§ 2º – As emendas serão apresentadas na comissão permanente e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Assembléia legislativa.

§ 3º – As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as emendas que incidam sobre:

- a) dotação para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para os Municípios;

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissão;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

“Art. 138 – Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste Capítulo. – **CAPÍTULO II – DOS ORÇAMENTOS** (grifo nosso)

LEI 4320/64

“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visam a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexistência da proposta;
- b) conceder dotação de início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quan-

titativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

“Art. 114º – A lei orçamentária anual (...).

PARÁGRAFO ÚNICO – Além da comissão de justiça, deverá opinar sobre a matéria a comissão de Orçamentos e Finanças.”

Como visto, há realmente restrições para o Legislativo, no que se refere à apresentação de emendas, o que não significa que estas não sejam possíveis. A modificação do projeto orçamentário é possível quando não envolver gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais, e apenas por meio da anulação parcial ou total de créditos orçamentários. Além disso, a Comissão de Orçamento e Finanças deveria ter opinado sobre a apreciação do projeto, conforme prescrito pela Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 114º, parágrafo único. Então, percebe-se que o projeto, se debatido, se emendado, observadas as restrições prescritas ao Legislativo, poderia ter sido alterado, tendo-se alcançado a sua sanção pelo Executivo ou promulgação por um dos dois poderes.

A despeito disso, vê-se disso, vê-se que o prefeito, nitidamente, não competiu para a regular apreciação do projeto orçamentário, pois não atendeu às solicitações feitas pela Câmara, por meio da sua Comissão de Justiça e Redação, não tendo designado os técnicos da Prefeitura, para a audiência junto ao Legislativo. O não atendimento à solicitação do Legislativo, configura infração político-administrativa, conforme disposto no Decreto – Lei 201/67 e na Constituição Estadual, artigo 94º, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE PERNAMBUCO

Art. 94 – São infrações político-administrativas dos prefeitos, sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de dois terços, pelo menos, de seus membros:

(...)

II – impedir o exame de livros, folhas de pagamentos e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura;

III – desatender, sem motivo justo e comunicado no prazo de trinta dias, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos na forma regular;

(...)

DECRETO – LEI 201/67

“Art. 4º – São infrações político – administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

(...)

III – Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

tores equivalentes, importando crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informação falsa.”

2.3 – DOS PROJETOS DE LEI PROPOSTOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS

A despeito da ausência de fontes de recursos disponíveis para a abertura de créditos especiais, o Prefeito enviou, em 3/1/2003, projeto para abertura de crédito especial no valor do orçamento rejeitado – R\$ 11.500.000,00, o qual foi rejeitado pelo Legislativo, com fulcro no artigo 43º da Lei 4320/64.

Perceba-se que um crédito especial, no valor do orçamento rejeitado, nada mais é do que uma cópia do projeto orçamentário inicial, sem a previsão de receitas, o que reforça a idéia de que o artigo 166, § 8º, da Constituição Federal busca permitir a possibilidade de abertura de créditos para contornar a rejeição parcial (vetos) do projeto de orçamento e não a rejeição total do orçamento, conforme comentado em 2.2.1.

Realmente, não havia as fontes de recursos previstas no artigo 43º da Lei 4.320/64. O Balanço Patrimonial de 31/12/2002 evidenciou um Déficit Financeiro de R\$ 635 mil reais, não havendo suporte para despesas da ordem de R\$ 11.500.000,00. As fontes Anulação de dotações, Excesso de arrecadação e Operações de crédito também não preexistiam. Cópia do Balanço Patrimonial às fls. 661. Ver dispositivos legais a seguir:

As prerrogativas do Legislativo, por ocasião de apreciação de lei, estão expostas nos dispositivos a seguir:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IPUBI

“Art. 56º – A Câmara Municipal terá comissões permanentes e especiais.”

§ 1º – Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

c) convocar os secretários municipais ou Diretores equivalentes para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

(...)

e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

f) exercer, no âmbito de sua competência, a fiscalização dos atos do Executivo e da Administração Indireta.

(...)

“Art. 62º – A mesa da Câmara poderá encaminhar pedidos escritos de informações aos secretários municipais ou Dire-

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE PERNAMBUCO

“Art. 128 – São vedados:

(...)

III – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes:

(...)

LEI 4320/64

“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizadas por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será procedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de

arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Rejeitado o projeto do Executivo, apresentou a Câmara um projeto substituto, alterando a proposta de crédito especial do prefeito, de R\$ 11.500.000,00, por uma proposta parcial, de R\$ 1.110.402,00, projeto este promulgado pela câmara em 5/2/03, após expirado o prazo para sanção ou veto pelo prefeito. Ato de promulgação, pela Câmara, da Lei 605/2002, às fls. 192/193. Ata de reunião extraordinária da Câmara, de 10/1/2003 às fls. 102/105.

O projeto da Câmara não poderia ter sido proposto, à vista do já citado quanto à falta de fontes de recursos e, ainda, levando-se em consideração que os projetos referentes à matéria orçamentária são de iniciativa exclusiva do prefeito, conforme o já transcrito artigo 38º da Lei Orgânica do Município.

Talvez, naquele momento, devesse ter havido a harmonia entre os poderes, com a formulação de novo projeto de lei do Executivo, para a abertura de crédito especial, no valor que fosse suportado por fonte de recurso disponível.

2.4 – DOS DECRETOS 2 E 3

O decreto Municipal 2/3, de 14/1/2003, que declarou estado de calamidade pública e administrativa, por um período de doze meses, entre 1/1 e 31/12/03, de fato foi NULO, pois não havia razões legais para a sua lavratura – o Município não estava afetado por desastres ou calamidades públicas e, ainda, inexistia a figura jurídica da calamidade administrativa. Decreto às fls. 15/17.

Visto que o Ofício 21/2003, constante às fls. 194 dos autos, emitido pela CODECIPE, em 19/2/2003, atesta que o Município de Ipubi esteve em estado de calamidade pública entre 9/9/2002 e 8/12/2002 (pelo prazo de 90 dias), não tendo sido informado de novo estado de calamidade pública após aquela data, que perseverasse até o exercício de 2003, quando foi lavrado o Decreto, constata-se que tal estado não existia, o que torna o Decreto 2/003 um ato NULO. Vide dispositivos legais a baixo:

“Art. 21. – Compete à União:

(...)

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades, especialmente contra as secas e as inundações;”

“Art. 167. São vedados:

(...)

§ 3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

O Decreto Federal nº 895, de 16/8/1993, que regulamentou o art. 21, XVIII, da Constituição Federal, define:

“Art. 3º. Para efeito deste decreto, considera-se:

(...)

II – desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

(...)

IV – estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vista de seus integrantes.”

“Art. 12º. O estado de calamidade pública e a situação de emergência, observados os critérios estabelecidos pelo CONDEC, serão reconhecidos por portaria do Ministro de Estado da Integração Regional, à vista de decreto do governador do Distrito Federal ou do prefeito Municipal, homologado este pelo governador do Estado.”

*CONDEC: Conselho Nacional de Defesa Civil.

A lei nº 4.717/65, que regula a ação popular de sua parte, estatui:

“Art. 2º São nulos os atos de lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

a) vício de forma;

(...)

d) inexistência dos motivos;

e) desvio de finalidade;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) (...)

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando o fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

Portanto, o Decreto 3/2003 (fls. 13/14), através do qual o prefeito procedeu a abertura de crédito extraordinário, no valor de R\$ 11.500.000,00 – o valor de orçamento inicialmente rejeitado, REVESTE-SE DE AMPLA ILEGALIDADE, posto que o Decreto 002/003 foi ato NULO, como dito acima. A abertura de crédito extraordinário, pelo Poder Executivo, sem a existência das condições previstas em lei (despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, configura uma afronta ao Princípio Constitucional da Legalidade (Construção Federal, artigo 37, *caput*) e irregularidade tipificada como Ato de Improbidade Administrativa e infração político – administrativa, conforme os dispositivos legais transcritos abaixo:

LEI Nº 8.429/92

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;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(...)

Constituição Estadual

Art. 94 – São infrações político-administrativas dos prefeitos, sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de dois terços, pelo menos, de seus membros:

(...)

VII – praticar, contra expressa disposição de lei, ato ou sua competência ou omitir-se de sua prática:

(...)

DECRETO – LEI 201/67

Art. 4º São infrações político – administrativas dos prefeitos municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

(...)

VII – Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática:

Afirmou o denunciado, em seu depoimento, às fls. 200/202, que procedeu à abertura do crédito extraordinário porque a “Prefeitura ficou parada durante 23

dias”. No entanto, o Decreto 3/03 foi lavrado já em 14/1/03, a apenas 14 dias do início do exercício.

Quanto à denúncia de que o prefeito estaria usando o artifício da decretação do estado de calamidade pública para fugir ao controle do Poder Legislativo e de que poderia ser a intenção do prefeito, se prevalecido o estado de calamidade pública, ficar desobrigado de proceder licitações para compras, obras e serviços no Município, prerrogativa prevista no artigo 24, inciso III, da Lei 8.666/93, constatamos, em verdade, que até esta data, 2/6/2003, haviam sido realizadas 13 processos licitatórios, sendo que não foi realizada nenhuma dispensa licitatória baseada no artigo 24, inciso III. Vide relação de processos licitatórios realizados às fls. 645/647.

2.5 – DA SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÕES

A sonegação de informações, pelo executivo, quando verificada, pode ensejar o julgamento do prefeito, pela Câmara de Vereadores, conforme previsto na Constituição do Estado, artigo 94º, incisos II e III, c/c os artigos 25º, VIII e IX, 62º e 72º, XVIII, da Lei Orgânica do Município c/c o artigo 4º, inciso II e III, do Decreto 201/67.

3 – DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, consideramos PROCEDENTE a denúncia, ressaltando que:

- a) O Decreto 3/2003, através do qual o Prefeito procedeu a abertura de crédito extraordinário, no valor de R\$ 11.500.000,00 – o valor do orçamento inicialmente rejeitado, REVESTE-SE DE AMPLA ILEGALIDADE, posto que o Decreto 2/003, declaratório de estado de calamidade pública e administrativa, entre 1º/1 e 31/12/03, foi ato NULO, pela ausência das razões legais para a sua lavratura (o Município não estava afetado por desastres ou calamidades públicas e, ainda, inexistente a figura jurídica da calamidade administrativa), configurando-se uma afronta ao Princípio Constitucional da Legalidade (Constituição Federal, artigo 37, caput) e irregularidade tipificada como Ato de Improbidade Administrativa, conforme Lei n. 8.429/92, art. 10º, IX, e 11º, I, e como infração político – administrativa, confor-

- me Constituição Estadual, art. 94º, VII, e Decreto-lei 201/67, art. 4º, VII. (ITEM 2.4);
- b) Quanto à denúncia de que o prefeito estaria usando o artifício da decretação do estado de calamidade pública para fugir ao controle do Poder Legislativo e de que poderia ser a intenção do prefeito, se prevalecido o estado de calamidade pública, ficar desobrigado de proceder licitações para compras, e serviços no Município, prerrogativa prevista no artigo 24, inciso III, da Lei 8.666/93, constatamos, em verdade, que até esta data, 2/6/2003, haviam sido realizadas 13 processos licitatórios, sendo que não foi realizada nenhuma dispensa licitatória baseada no artigo 24, inciso III.; (ITEM 2.4);
- c) Realmente, não havia fontes de recursos disponíveis para abertura do crédito especial proposto pelo prefeito, em 1º/1/2003, pois o Balanço Patrimonial de 31/12/2002 evidenciou um Déficit Financeiro de R\$ 635 mil reais e as fontes Anulação de Dotações, Excesso de Arrecadação e Operações de Crédito também não preexistiam.; (ITEM 2.3);
- d) O projeto substitutivo, alterando a proposta de crédito especial do prefeito, de R\$ 11.500.000,00, por uma proposta parcial, de R\$ 1.110.402,00, projeto este promulgado pela Câmara em 5/2/03, não poderia ter sido proposto, à vista da falta de fontes de recursos e, ainda, levando-se em consideração que os projetos referentes à matéria orçamentária são de iniciativa exclusiva do Prefeito, conforme o artigo 38º da Lei Orgânica do Município.; (ITEM 2.3);
- e) O não atendimento do prefeito às solicitações do Legislativo, para comparecimento dos secretários municipais, dentro das prerrogativas da Câmara Municipal, contidas na Lei Orgânica do Município, configura infração político – administrativa, conforme disposto no Decreto – Lei 201/67, art. 4º, III. Da mesma forma, a verificação da sonegação de informações, pelo Executivo, pode ensejar o julgamento do prefeito, pela Câmara de Vereadores, conforme previsto na Constituição do Estado, artigo 94º, incisos II e III, c/c os artigos 25º, VIII e IX, 62º e 72º, XVIII, da Lei Orgânica do Município c/c o artigo 4º, inciso II, do Decreto 201/67.; (ITEM 2.2 e 2.5);

- f) Há restrições para o Legislativo, no que se refere à apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária. A modificação do projeto orçamentário é possível quando não envolver gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais, e apenas por meio da anulação parcial ou total de créditos orçamentários. Além disso, conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Ipubi, em seu artigo 114º, parágrafo único, a Comissão de Orçamento e Finanças deveria ter opinado sobre a matéria. Então, percebe-se que o projeto, se debatido, se emendado, observadas as restrições prescritas ao Legislativo, poderia ter sido alterado, tendo-se alcançado a sua sanção pelo Executivo ou promulgação por um dos dois poderes. Entendemos, à vista das considerações contidas no item 2.1, que houve razões para vetos ao projeto de lei do orçamento, mas não para a sua rejeição. As incongruências e distorções que prevaleceram poderiam ter sido contornadas se os poderes tivessem “diálogo”, democraticamente e as alterações tivessem sido realizadas via emendas. (ITEM 2.1, com sub – itens 2.1.1 e 2.1.2).

4 – DAS RECOMENDAÇÕES

Cabe-nos apontar, em busca de soluções para o impasse do vácuo orçamentário, a necessidade da adoção imediata das seguintes medidas:

- a) Que o Poder Executivo declare nulos os seus Decretos 2 e 3/2003;

E, sob pena de intervenção do Estado no Município, com base nos artigos 35º, IV, da Constituição Federal c/c o artigo 91º, incisos IV, alíneas e, m e q, e V da Constituição Estadual:

- b) Que seja proposto, pelo Executivo, novo projeto de lei para a abertura de crédito especial, solicitando URGÊNCIA, com base no artigo 48º da Lei Orgânica do Município, podendo ser utilizadas como fonte de recursos o “Excesso de arrecadação” (dado pelo volume de recursos já arrecadados no exercício, até àquela data) e o valor das operações de crédito, se realizadas. Cabe

ressaltar que o exercício de 2003 apresenta, até o final do mês de maio/2003, conforme relatórios que anexamos às fls. 546/616 dos autos, uma arrecadação de receitas orçamentárias de R\$ 4.230.499,11 e uma realização de despesas orçamentárias de R\$ 3.460.283,34;

- c) Que aprovado o crédito, seja restabelecida a contabilização das receitas arrecadadas e despesas realizadas, a serem reclassificadas conforme as dotações autorizadas;
- d) Que os poderes harmonizem-se, no sentido de encontrar soluções para autorização de gastos, por meio de outros créditos especiais, por todo o restante do exercício;
- e) Que, por fim, a LDO para o exercício de 2004, preveja a possibilidade de atrasos na aprovação do orçamento para 2004, autorizando a realização de gastos até a sua aprovação, conforme critérios e condições estabelecidos pelos dois poderes municipais durante a sua apreciação.
- f) Há restrições para o Legislativo, no que se refere à apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária. A modificação do projeto orçamentário é possível quando não envolver gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais, e apenas por meio da anulação parcial ou total de créditos orçamentários. Além disso, conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Ipubi, em seu artigo 114º, parágrafo único, a Comissão de Orçamento e Finanças deveria ter opinado sobre a matéria. Então, percebe-se que o projeto poderia ter sido alterado, tendo-se alcançado a sua sanção pelo Executivo ou promulgação por um dos dois poderes. Entendemos, à vista das considerações contidas no item 2.1, que houve razões para vetos ao projeto de lei do orçamento, mas

não para sua rejeição. As incongruências e distorções que prevaleceram poderiam ter sido contornadas se os poderes tivessem “dialogado”, democraticamente e as alterações tivessem sido realizadas via emendas. (ITEM 2.1, com sub - itens 2.1.1 e 2.1.2).

É o relatório

Petrolina, 25 de junho de 2003

JOSÉ RIBEIRO DE ANDRADE NETO
AUDITOR DAS CONTAS PÚBLICAS

MÁRCIA HELENA MIRANDA F. BESSA
TÉCNICO DE AUDITORIA
DAS CONTAS PÚBLICAS

BIBLIOGRAFIA

1. Orçamento público. James Giacomoni. – 9. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2000 Orçamento público / James Giacomoni. 9ª. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2000.
2. A lei 4320 comentada. J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa reis. – 30ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001.
3. Constituição da República Federativa do Brasil – 21ª ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1999.
4. Constituição do Estado de Pernambuco – ed. atual. – Recife: R. C. Editora, 1996.
5. Curso de Direito Constitucional Positivo. JOSÉ AFONSO DA SILVA. – 9ª ed. rev. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994.