ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
31ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 11/09/2019
PROCESSO TCE-PE Nº 1922538-6
MODALIDADE-TIPO: CONSULTA
EXERCÍCIO: 2019
UNIDADE JURISDICIONADA: CÂMARA MUNICIPAL DE IBIRAJUBA
INTERESSADO: JONAS BATISTA FREITAS COSTA
RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
PRESIDENTE: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

O CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Peço vista dos autos do processo.

AJ/RB

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
34ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 02/10/2019
PROCESSO TCE-PE Nº 1922538-6
MODALIDADE-TIPO: CONSULTA
EXERCÍCIO: 2019
UNIDADE JURISDICIONADA: CÂMARA MUNICIPAL DE IBIRAJUBA
INTERESSADO: JONAS BATISTA FREITAS COSTA
RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
PRESIDENTE: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ADIADA VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, NA 31º SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA 11.09.2019.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Ibirajuba, Sr. Jonas Batista Freitas Costa, formulada nos seguintes termos:

> Considerando a natureza de caráter indenizatória da verba de representação concedida ao Presidente do Poder Legislativo Municipal, perguntamos: esse valor, quando pago, está excluído do limite previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal?
>
> Se o Poder Legislativo emendar a LOA, contrariando o que foi aprovado na LDO, sendo vetadas pelo Executivo essas emendas, e, mesmo assim, a Câmara derrubar o veto, o que deve o Poder Executivo fazer: sancionar a LOA, com essas emendas, mesmo sendo inconstitucional? Ou desconhecer o teor das emendas e sancionar a redação original?
>
> Nos pedidos de créditos suplementares ao Poder Legislativo, através de Projeto de Lei, poderá a Câmara alterar os valores das dotações orçamentárias, que é solicitado pelo Poder Executivo? E, ainda, poderá a Câmara incluir neste mesmo projeto de lei dotações orçamentárias que não foram solicitadas pelo prefeito?
>
> Quando as emendas feitas pela Câmara, aos projetos de LDO/PPA e LOA, são apenas encaminhadas o seu texto à Prefeitura, o que deve fazer o Poder Executivo fazer

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

para sancionar essas leis orçamentárias?

Se o Poder Legislativo emendar a LOA, remanejando valores de dotações orçamentárias fixadas no projeto original e encaminhar ao Executivo apenas as emendas, sem alterar os anexos e o projeto de lei, como deve proceder o Poder Executivo?

Se a Câmara Municipal não apreciar os projetos de leis que tratam da LDO/PPA e LOA, nos prazos previstos no art. 124, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Estadual, como deverá proceder o Poder Executivo para que esses projetos sejam votados na Câmara?

Poderá o Poder Legislativo fazer uma emenda substitutiva alterando todo o texto dos projetos da LDO/PPA e LOA encaminhado pelo Poder Executivo? E, caso isso venha a acontecer, o que deverá ser feito pelo Prefeito?

Encaminhada ao Ministério Público de Contas, a consulta foi analisada pelo Procurador Cristiano da Paixão Pimentel, que emitiu o Parecer nº 393/2019 (fls. 08/11), com a seguinte análise:

[...]

MÉRITO

Foram feitas várias perguntas na petição inicial da consulta. Responderemos cada uma em separado, para mais fácil entendimento.

"*Considerando a natureza de caráter indenizatória a verba de representação concedida ao Presidente do Poder Legislativo Municipal, perguntamos: se esse valor, quando pago, está excluído do limite previsto no §1º do art. 29-A da Constituição Federal?*"

Este questionamento já foi objeto de vários processos de consulta já respondidos pelo Pleno desta Casa. Por todos, citamos o Processo TC 1822238-9, julgado em 19/12/2018: "*O Presidente da Câmara Municipal faz jus ao recebimento de verba de representação, de caráter indenizatório,* ***devendo, contudo, este valor atender ao limite previsto no § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988***". No referido precedente, são citados vários outros processos de consulta, no mesmo sentido.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

"Se o Poder Legislativo emendar a LOA, contrariando o que foi aprovado na LDO, sendo vetadas pelo Executivo essas emendas, e, mesmo assim, a Câmara derrubar o veto, o que deve o Poder Executivo fazer: sancionar a LOA, com essas emendas, mesmo sendo inconstitucional? Ou desconhecer o teor das emendas e sancionar a redação original?"

O Poder Executivo não pode sancionar a redação original do projeto de lei orçamentária, desconsiderando os vetos derrubados pelo Poder Legislativo. Dentro do processo legislativo, a fase do Poder Executivo apontar inconstitucionalidades em projetos de lei é o momento do veto. Caso o Poder Legislativo derrube os vetos, cabe ao Poder Executivo fazer a promulgação da lei e buscar, no Poder Judiciário, a suspensão dos dispositivos que entenda inconstitucionais ou com vício de legalidade.

"Nos pedidos de créditos suplementares ao Poder Legislativo, através de Projeto de Lei, poderá a Câmara alterar os valores das dotações orçamentárias, que é solicitado pelo Poder Executivo? E, ainda, poderá a Câmara incluir neste mesmo projeto de lei dotações orçamentárias que não foram solicitadas pelo prefeito?"

A iniciativa dos projetos de leis orçamentárias é exclusiva do chefe do Poder Executivo. Assim, nas emendas aos projetos de crédito suplementar enviados pelo prefeito, a Câmara de Vereadores não poderá incluir novas dotações nos projetos. Também a Câmara de Vereadores não poderá aumentar o valor nominal das dotações propostas pelo Poder Executivo, para não criar novas despesas sem aval do Poder Executivo. Contudo, a Câmara de Vereadores poderá reduzir o valor nominal das dotações propostas em projetos de créditos suplementares ou especiais.

"Quando as emendas feitas pela Câmara aos projetos de LDO/PPA e LOA, são apenas encaminhadas o seu texto à Prefeitura, o que deve fazer o Poder Executivo fazer, para sancionar essas leis orçamentárias?"

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

É dever da Câmara de Vereadores encaminhar o projeto aprovado de forma consolidada, pronto para a sanção ou veto, na forma prescrita pela Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ou seja, caso o projeto não seja encaminhado na forma consolidada, na qual devem ser redigidas as leis, pode o Chefe do Poder Executivo devolver o projeto para que o Poder Legislativo faça a devida adequação de formatação do projeto.

"Se o Poder Legislativo emendar a LOA, remanejando valores de dotações orçamentárias fixadas no projeto original e encaminhar ao Executivo apenas as emendas, sem alterar os anexos e o projeto de lei, como deve proceder o Poder Executivo?"

A mesma resposta do item anterior. É dever da Câmara de Vereadores encaminhar o projeto aprovado de forma consolidada, pronto para a sanção ou veto, na forma prescrita pela Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ou seja, caso o projeto não seja encaminhado na forma consolidada, na qual devem ser redigidas as leis, pode o Chefe do Poder Executivo devolver o projeto para que o Poder Legislativo faça a devida adequação de formatação do projeto.

"Se a Câmara Municipal não apreciar os projetos de leis que tratam da LDO/PPA e LOA, nos prazos previstos no art. 124, §1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Estadual, como deverá proceder o Poder Executivo para que esses projetos sejam votados na Câmara?"

O Poder Executivo, em respeito à autonomia do Poder Legislativo, não pode forçar a votação de projetos de lei. Cabe tentativa de entendimento, com articulação política junto aos vereadores. Caso as leis orçamentárias não sejam aprovadas nos prazos, cabe verificar se a Lei Orgânica do Município tem alguma norma sobre o tema. Não havendo regra na Lei Orgânica Municipal, é possível prever na lei de diretrizes orçamentárias uma autorização para, na falta de orçamento aprovado, executar, a cada mês, um doze avos do orçamento que vigorou no exercício imediatamente anterior. Em último caso, é possível o prefeito editar

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

decreto de emergência para autorizar apenas os gastos vinculados e inadiáveis, no exercício sem orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, até que seja promulgada a lei orçamentária anual.

"*Poderá o Poder Legislativo fazer uma emenda substitutiva alterando todo o texto dos projetos da LDO/PPA e LOA encaminhado pelo Poder Executivo? E, caso isso venha a acontecer, o que deverá ser feito pelo Prefeito*?"

O Poder Legislativo tem ampla liberdade para emendar as leis orçamentárias, atendidos os preceitos da Lei Orgânica Municipal e os princípios sobre leis orçamentárias previstos na Constituição Federal, especialmente no art. 166 e parágrafos da Carta Magna Federal. Caso o Poder Executivo discorde das mudanças feitas, poderá exercer a prerrogativa de veto ao projeto, inclusive com fundamentação na inconstitucionalidade das emendas. Caso, ainda assim, o Poder Legislativo derrube o veto, o prefeito pode recorrer ao Poder Judiciário, alegando a inconstitucionalidade do projeto.

É o relatório.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Por fim, Sr. presidente, uma consulta que foi solicitada vista pelo conselheiro Valdecir Pascoal, que foi a 1922538-6.

Interessante que nós estamos trazendo uma resposta em quatro mãos, porque houve uma contribuição muito grande do conselheiro Valdecir Pascoal. Eu gostaria inclusive que o conselheiro dissesse a complementação, porque tem uma parte em termos de LDO e em termos de crédito orçamentário que eu acho extremamente importante que seja colocado. O voto eu retirei do SIGA porque o voto está, agora, complementarmente com o opinativo do conselheiro Valdecir Pascoal, que eu gostaria que passasse as informações.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Sr. presidente, Srs. conselheiros, é o voto da consulta da conselheira Teresa Duere, nos autos há um parecer do MPCO, da lavra do Dr. Cristiano Pimentel, muito bem alentado. Na ocasião, há três sessões passadas, eu pedi vistas porque é um assunto bem complexo e eu me interesso por esse tema, do ponto de vista de estudo mesmo.

Basicamente, a primeira questão é sobre verba de representação do presidente da Câmara, não tem nenhum problema nisso, conforme jurisprudência nossa, assentada. Mas as outras seis questões dizem respeito a processo legislativo e orçamentário. E aí é onde existe a zona cinzenta: a falta de regramentos sobre algumas situações. Tudo o que estava lá dito pelo Dr. Cristiano, estava bem dito, de alguma forma, foram apenas complementos em matéria da resposta.

Existe a falta de uma legislação que estabeleça normas, regras gerais de direito financeiro, ainda vivemos sob a égide da Lei 4.320/64. Lei aprovada quando não havia PPA, não havia LDO, não havia essa tridimensionalidade orçamentária.

Então, do ponto de vista da própria lei do orçamento, ela até que cuida disso, mais a LRF. Mas a LRF não traz nada sobre PPA, traz sobre a LDO, mas não preencheu algumas lacunas, já que o objetivo era eminentemente fiscal, estabelecer limites e anexos. Então, há muito precedente do Supremo Tribunal Federal, tem de se recorrer à doutrina e, muitas vezes, ao próprio bom senso.

O fato é que no município de Ibirajuba, que é esse que a conselheira Teresa Duere está trazendo, certamente está havendo uma situação de alta tensão institucional; porque a Câmara Municipal não aprova as leis orçamentárias no prazo, sem justificativa lógica.

Então as respostas todas estão coerentes, eu fiz apenas alguns acréscimos no sentido de alertar, de fato, à Câmara Municipal da importância do respeito aos prazos; e que não cumprir os prazos sem ter um motivo justo, é uma situação grave, que viola a Constituição, podendo até ensejar intervenção do Estado no Município. A situação é dramática, certamente não ocorrerá porque vai haver uma solução, mas fazer esse alerta da gravidade que é essa questão de cumprir esses prazos constitucionais, porque o princípio orçamentário da precedência. Então, se você encaminha um projeto e, por questão eminentemente política, não aprecia ou, às vezes,

rejeita até, sem motivação, está havendo uma tensão, isso desrespeita a um princípio constitucional.

Outra questão é que, no caso de não aprovação da lei orçamentária no prazo, o Parecer do Ministério Público faz menção de que, nesse caso, olhasse para a LDO se tem algum regramento; nesse caso, muitas LDOs trazem uma regra transitória em relação a essa questão. Mas faz uma observação de que, se LDO for silente, poderia ser através de um decreto de emergência para as despesas inadiáveis.

Eu sigo nessa mesma linha, apenas faço uma sugestão de olhar para a LDO, ela pode tratar, mas normalmente as LDOs autorizam usar um percentual, 1/12 (um doze avos) a cada mês, da proposta em andamento, a que foi encaminhada pelo executivo e não a proposta anterior que é defasada, não tem mais as políticas públicas; essa, pelo menos, está atual. É nesse sentido.

E, no caso, se a LDO não tratar a situação que eu avento, e o Tribunal já respondeu outras consultas nesse sentido, é se valer do crédito extraordinário. Não é decreto de emergência, claro é similar, mas o nome correto é crédito extraordinário, que, no caso do município que não tem medida provisória, vai ser por meio de decreto, que tem que ser enviado à própria Câmara Municipal. Ele vai criar as dotações, senão gasta sem autorização. Ele vai criar as dotações para aquelas despesas obrigatórias e inadiáveis, até isso ser, de alguma forma, respeitado.

Há uma questão também de deixar mais forte a questão de que o poder de emenda à Lei Orçamentária não é amplo, como nas demais leis, e nem é tão assim, nem nas demais leis esse poder de emendar é amplo, existem limitações. Existem limitações de não desconfiguração da iniciativa, não pode tratar de outro tema.

Tem que estabelecer exatamente as limitações que a Constituição Federal – que é aplicada ao processo legislativo orçamentário – traz no sentido de: "olha, vai alterar a lei orçamentária ou os créditos adicionais? Você pode emendar, mas tem sérias limitações; por exemplo, não pode aumentar a despesa, tem que anular a dotação – pode indicar uma, mas anular".

Então, respeitar isso de uma forma mais solene e não desconfigurar aquela matéria. Se manda um crédito suplementar para uma ação específica, se você trata de outra, exclui aquela e trata de outra, desconfigurou.

Trato um pouco disso dar um norte. São essas questões que trago e que levei à conselheira Teresa Duere antes para a discussão, ela aceitou e está trazendo para este plenário.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

Então, não havendo divergência com as explicações… Tem a redação final?

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Tem, pode ir lendo.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Tem a redação final, estou passando já. Tirei do SIGA e já estou passando para o…

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Conselheira Teresa Duere, o Ministério Público, a rigor, não conhece a redação final.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

Vossa Excelência poderia ler a redação final? Só a forma da resposta.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Vossa Excelência quer a resposta ou todas as respostas feitas? Porque são várias questões.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

As questões 1, 2, 3 e 4 já foram trazidas antes…

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

É, foram. É da 4ª em diante.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A partir da 6ª. A 6ª e 7ª só.
A 4ª tem um pouquinho também.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Então vamos lá, a 4ª.

DRA. GERMANA LAUREANO – PROCURADORA-GERAL:

O presidente quer ouvir todas.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Mas a outra você já ouviu.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

A 4ª não houve, Conselheira Teresa Duere, só a 3ª, 6ª e 7ª.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Então vamos na 3ª:

> Nos pedidos de créditos suplementares ao Poder Legislativo, através de projeto de lei, poderá a Câmara alterar os valores das dotações orçamentárias solicitadas pelo Poder Executivo e, ainda, poderá a Câmara incluir, neste mesmo projeto de lei, dotações orçamentárias que não foram solicitadas pelo prefeito?

Resposta:

> A iniciativa dos projetos de lei orçamentária é exclusiva do chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 165 da Constituição Federal. Assim, nas emendas aos projetos de crédito suplementar enviadas pelo prefeito, a Câmara de Vereadores deve observar as limitações assinaladas no já citado art.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

166, §3°, III, e §4°, sendo vedado o aumento dos valores das dotações propostas no projeto de lei.

A 4ª questão…

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

A 4ª já é igual. Só a 6ª e a 7ª agora.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

6ª questão:

Se a Câmara Municipal não apreciar os projetos de lei que tratam de LDO, PPA e LOA nos prazos previstos no art. 124, §1°, I, II, III e IV, da Constituição Federal, como deverá proceder o Poder Executivo para que esses projetos sejam votados na Câmara?

Resposta:

Uma das atribuições mais relevantes do Poder Legislativo municipal é a apreciação e votação dos projetos de lei orçamentária: PPA, LDO, LOA. Os prazos para essa apreciação estão assinalados na Constituição Estadual, art. 124. A não aprovação de referidos projetos nos prazos constitucionais, e sem justo motivo, afronta a Constituição e pode, no limite, ensejar até mesmo a intervenção do estado no Poder Legislativo municipal.

Caso o exercício financeiro seja iniciado sem a aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual -, há que se observar o que estabelecem a Lei Orgânica do município e a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias – sobre o tema. É comum as LDOs, neste caso, autorizarem o Poder Executivo a executar, a cada mês, 1/12 da proposta de LOA que está sendo apreciada.

No silêncio das referidas normas, o Poder Executivo, considerando tratar-se de uma situação excepcional, imprevista e urgente, pode valer de crédito extraordinário, que deve ser aberto por decreto, criando dotações para as despesas obrigatórias e inadiáveis até que a LOA seja aprovada (CF, artigo 167, §§ 3° e 4°, Lei 4320/64, artigos 41, III, e 44).

7ª questão:

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

> Poderá o Poder Legislativo fazer uma emenda substitutiva alterando todo o texto dos projetos da LDO, PPA e LOA encaminhados pelo Poder Executivo? Caso isso venha a acontecer, o que deverá ser feito pelo prefeito?

Resposta:

> O Poder Legislativo pode emendar as leis orçamentárias, desde que atendidos os princípios e limitações previstos na Constituição Federal, arts. 165 e 166, na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 12, e na Lei Orgânica.
> As emendas aos referidos projetos devem guardar relação de pertinência com as matérias tratadas, não podendo haver, por parte do Legislativo, seja por emendas simples ou substitutivos, a desconfiguração da proposta inicial, sob pena de usurpação de competência.
> Caso o Poder Executivo discorde das mudanças feitas pelo Legislativo, poderá exercer a prerrogativa de veto ao projeto, inclusive com fundamentação na inconstitucionalidade das emendas ou na falta de interesse público.

VOTO DA RELATORA

Preliminarmente, verifico que a consulta atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 47 da Lei Estadual 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), e nos arts. 197 e seguintes do Regimento Interno (Resolução nº TC nº 0015/2010), quais sejam:

a) Legitimidade ativa para a formulação de consulta, haja vista realizada por Presidente de Câmara Municipal, autoridade competente para formulação de questionamentos a esta Casa;

b) Há indicação precisa de seu objeto e não versa sobre caso concreto;

c) A exigência de parecer jurídico não se aplica para o município de Ibirajuba, por ter menos de 50.000 habitantes [população estimada pelo IBGE para 2019: 7.762 habitantes].

Assim, **conheço** da presente consulta.

No mérito, acrescentarei comentários às respostas

proposta pelo MPCO para as primeiras questões formuladas.

1ª Questão: Considerando a natureza de caráter indenizatória da verba de representação concedida ao Presidente do Poder Legislativo Municipal, seu valor está excluído do limite previsto no § 1° do art. 29-A da Constituição Federal?

Como já destacado no parecer do MPCO, este questionamento já foi objeto de vários processos de consulta já respondidos pelo Pleno desta Casa, a exemplo do processo TCE-PE n° 1822238-9 (**Acórdão T.C n° 1644/18**), processo TCE-PE n° 1822007-1 (Acórdão T.C. n° **1638/18)** e **T.C. n° 1750307-3 (Acórdão T.C. n° 0258/18,** item 3). Adoto, por resposta, o exarado no Acórdão TC n° 1638/18, com o seguinte teor:

> O presidente da Câmara Municipal pode receber verba de representação, de caráter indenizatório, desde que prevista em legislação municipal, devendo, contudo, seu valor ser computado para aferição do limite previsto no § 1°, do artigo 29-A da Constituição Federal.

2ª Questão: Se o Poder Legislativo emendar a LOA, contrariando o que foi aprovado na LDO, sendo vetadas pelo Executivo essas emendas, e, mesmo assim, a Câmara derrubar o veto, o que deve Poder Executivo fazer: sancionar a LOA, com essas emendas, mesmo sendo inconstitucional? Ou desconhecer o teor das emendas e sancionar a redação original?

A obrigatoriedade da compatibilidade da Lei Orçamentária Anual com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está expressa no art. 166, § 3° da Constituição Federal e no art. 5°, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõem:

> Constituição Federal
>
> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
>
> [...]
>
> § 3° **As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem**

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

> **ser aprovadas caso**:
> **I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**;
>
> 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:

Por outro lado, de acordo com os art. 15 e 16, § 1°, II, da LRF, a geração de despesa que não seja compatível com a lei de diretrizes orçamentárias é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

O poder de a Câmara Municipal emendar a o projeto de lei orçamentária não é ilimitado. Cita-se a seguinte decisão do STF:

> **O poder de emendar projetos de lei**, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (*RTJ* 36/382, 385 – *RTJ* 37/113 – *RDA* 102/261), **pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo**, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), **desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares** (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), **observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3° e 4°, da Carta Política** (...).
>
> [**ADI 1.050 MC**, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, *DJ* de 23-4-2004.]

À resposta proposta pelo MPCO, acrescentarei quanto à obrigatoriedade de que as emendas à LOA sejam compatíveis com a LDO.

Quanto aos demais quesitos formulados, adoto, na íntegra,

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

as respostas ofertadas pelo MPCO.

Ante o exposto, e

CONSIDERANDO o teor da consulta formulada;

CONSIDERANDO que foram atendidos os requisitos legais e regimentais para sua admissibilidade;

CONSIDERANDO o Parecer do Ministério Público de Contas MPCO nº 393/2019;

CONSIDERANDO o posicionamento já emanado por este Tribunal de Contas, especialmente nos Acórdãos TC nº 0172/18, TC nº 0258/18 e TC nº 1199/17;

CONSIDERANDO o que dispõem os artigos 2°, inciso XIV, 47 e 70, inciso VI, da Lei Estadual n° 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), c/c o artigo 197 do Regimento Interno deste Tribunal,

Voto pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, para que se responda ao Consulente nos seguintes termos:

1ª Questão: Considerando o caráter indenizatório da verba de representação concedida ao Presidente do Poder Legislativo Municipal, seu valor está excluído do limite previsto no § 1° do art. 29-A da Constituição Federal?

- O Presidente da Câmara Municipal faz jus ao recebimento de verba de representação, de caráter indenizatório, desde que prevista em legislação municipal, devendo seu valor ser computado para aferição do limite previsto no § 1°, do artigo 29-A da Constituição Federal. (No mesmo sentido, Acórdãos n° TC n° 1644/18, TC n° 1638/18 e TC n° 0258/18, item 3).

2ª Questão: Se o Poder Legislativo emendar a Lei Orçamentária Anual (LOA), contrariando o que foi aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e o Executivo vetar essas emendas, e, mesmo assim, a Câmara derrubar o veto, o que o Poder Executivo deve fazer: sancionar a LOA, com essas emendas, mesmo sendo inconstitucional? Ou desconhecer o teor das emendas e sancionar a redação original?

- A Constituição Federal exige expressamente que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o

modifiquem somente sejam aprovadas caso compatíveis com a LDO (art. 166, § 3°, I). O STF também já decidiu que o poder de emendar o projeto de lei orçamentária não é ilimitado, pois deve observar as restrições fixadas no art. 166, §§ 3° e 4°, da Carta Política [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello].

Contudo, o Poder Executivo não pode sancionar a redação original do projeto de lei orçamentária, desconsiderando os vetos derrubados pelo Poder Legislativo. Dentro do processo legislativo, a fase do Poder Executivo apontar inconstitucionalidades em projetos de lei é o momento do veto. Caso o Poder Legislativo derrube os vetos, cabe ao Poder Executivo fazer a promulgação da lei e buscar, no Poder Judiciário, a suspensão dos dispositivos que entenda inconstitucionais ou com vício de legalidade.

3ª Questão: Nos pedidos de créditos suplementares ao Poder Legislativo, através de projeto de lei, poderá a Câmara alterar os valores das dotações orçamentárias solicitados pelo Poder Executivo? E, ainda, poderá a Câmara incluir neste mesmo projeto de lei dotações orçamentárias que não foram solicitadas pelo prefeito?

- A iniciativa dos projetos de leis orçamentárias é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 165 da Constituição Federal. Assim, nas emendas aos projetos de crédito suplementar enviados pelo Prefeito, a Câmara de Vereadores deve observar as limitações assinaladas no já citado artigo 166, §§ 3° e 4°, sendo vedado o aumento dos valores das dotações propostas no projeto de lei.

4ª questão: O que o Poder Executivo deve fazer para sancionar as leis orçamentárias (LDO/PPA e LOA) quando a Câmara de Vereadores encaminhar apenas as emendas aos projetos das leis orçamentárias?

- É dever da Câmara de Vereadores encaminhar o projeto aprovado de forma consolidada, pronto para a sanção ou veto, na forma prescrita pela Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ou seja, caso o projeto não seja encaminhado na forma consolidada, na qual devem ser redigidas as leis, pode o

Chefe do Poder Executivo devolver o projeto para que o Poder Legislativo faça a devida adequação de formatação do projeto.

5ª questão: Se o Poder Legislativo emendar a LOA, remanejando valores de dotações orçamentárias fixadas no projeto original e encaminhar ao Executivo apenas as emendas, sem alterar os anexos e o projeto de lei, como deve proceder o Poder Executivo?

- A mesma resposta do item anterior. É dever da Câmara de Vereadores encaminhar o projeto aprovado de forma consolidada, pronto para a sanção ou veto, na forma prescrita pela Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ou seja, caso o projeto não seja encaminhado na forma consolidada, na qual devem ser redigidas as leis, pode o Chefe do Poder Executivo devolver o projeto para que o Poder Legislativo faça a devida adequação de formatação do projeto.

6ª questão: Se a Câmara Municipal não apreciar os projetos de leis que tratam da LDO/PPA e LOA, nos prazos previstos no art. 124, §1°, incisos I, II, III e IV da Constituição Estadual, como deverá proceder o Poder Executivo para que esses projetos sejam votados na Câmara?

- Umas das atribuições mais relevantes do Poder Legislativo Municipal é a apreciação e a votação dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Os prazos para essa apreciação estão assinalados na Constituição Estadual, artigo 124. A não aprovação dos referidos projetos nos prazos constitucionais, e sem justo motivo, afronta a Constituição e pode, no limite, ensejar até mesmo a intervenção do Estado no Poder Legislativo Municipal (CF, artigo 35, IV).

Caso o exercício financeiro seja iniciado sem a aprovação da LOA - Lei Orçamentária Anual, há que se observar o que estabelece a lei orgânica do município e a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre o tema. É comum as LDOs, nestes casos, autorizarem o Poder Executivo a executar a cada mês um doze avos da proposta de LOA que está sendo apreciada.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No silêncio das referidas normas, o Poder Executivo, considerando tratar-se de uma situação excepcional, imprevista e urgente, pode valer-se de Crédito Extraordinário, que devem ser abertos, por Decreto, criando dotações para despesas obrigatórias e inadiáveis, até que a LOA seja aprovada (CF, artigo 167, §§ 3° e 4°, Lei 4320/64, artigos 41, III, e 44).

7ª questão: Poderá o Poder Legislativo fazer uma emenda substitutiva alterando todo o texto dos projetos da LDO/PPA e LOA encaminhado pelo Poder Executivo? E, caso isso venha a acontecer, o que deverá ser feito pelo Prefeito?

O Poder Legislativo pode emendar as leis orçamentárias, desde que atendidos os princípios e limitações previstos na Constituição Federal (artigos 165 e 166), na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 12) e na sua lei orgânica. As emendas aos referidos projetos devem guardar relação de pertinência com as matérias tratadas, não podendo haver, por parte do Legislativo, seja por emendas simples ou substitutivos, a desconfiguração da proposta inicial, sob pena de usurpação de competência. Caso o Poder Executivo discorde das mudanças feitas pelo Legislativo poderá exercer a prerrogativa de veto ao projeto, inclusive com fundamentação na inconstitucionalidade das emendas ou na falta de interesse público.

É o voto.

DRA. GERMANA LAUREANO – PROCURADORA-GERAL:

Parabéns à conselheira Teresa Duere e ao conselheiro Valdecir Pascoal.

Aos dois e, também, à contribuição do Dr. Cristiano Pimentel.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

Não havendo divergências então, aprovado o texto final da Consulta.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, VALDECIR PASCOAL, RANILSON RAMOS, CARLOS NEVES E CARLOS PIMENTEL VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. GERMANA LAUREANO.

AC/MH/RB/FT