

ACÓRDÃO Nº 03232/2017

Processo nº	01053/2017
Município	Cumari
Órgão	Poder Executivo (Prefeitura Municipal)
Assunto	Instrumentos de Planejamento Governamental
Período	2017
Responsável	João Batista Davi Rios (Prefeito)
CPF nº	876.690.801-91
Relator	Conselheiro Substituto Irany Júnior

EXERCÍCIO DE 2017. PLANEJAMENTO. ORÇAMENTO. INSTRUMENTOS. PLANO PLURIANUAL (PPA), DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). EXAME DE ADEQUAÇÃO/PROPRIEDADE.

1. Declaram-se próprias as leis sob análise, uma vez demonstrada a sua adequação ao planejamento e controle da execução orçamentária.
2. Recomendação.

Trata-se de verificação da propriedade da Lei nº 977/2013, 28/11/2013, que instituiu o Plano Plurianual do período 2014/2017, registrado por meio do Acórdão AC nº 02316/2015, alterada pela Lei nº 1038/2016, de 6/10/2016; da Lei nº 1033/2016, de 30/6/2016, que estabelece as diretrizes orçamentárias (LDO) e da Lei nº 1039/2016, de 20/10/2016, que prevê as receitas e fixa as despesas (LOA), para efeito de acompanhamento e controle da execução do Orçamento Municipal de Cumari durante o Exercício de 2017.

2. A apresentação das mencionadas leis foi realizada com base na Constituição Federal, art. 165, *caput* e incisos I, II e III, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Federal nº 4.320/1964, na Lei Estadual nº 15.958/2007, art. 25, I, “a”, Regimento Interno, art. 187, I, “a”, e se instrumentaliza na forma da Instrução Normativa nº 12/2014 – TCMGO, art. 2º e Anexo I.

3. VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, consoante manifestação da Secretaria de Contas de Governo no Certificado nº 356/2017 e diante das razões expostas na Proposta de Decisão nº 150/2017-GCSICJ, do Conselheiro Substituto Irany Júnior, Relator, ACORDA o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos integrantes da sua Segunda Câmara:

I - CONHECER do processo único relativo ao Orçamento de 2017, do município de Cumari;

II - CONSIDERAR PRÓPRIAS ao acompanhamento e controle da execução orçamentária, no exercício de 2017, do Município de Cumari, a:

a) Lei nº 1038/2016, de 6/10/2016, que altera a Lei nº 977/2013, de 28/11/2013, que instituiu o PPA do período 2014/2017;

b) Lei nº 1033/2016, de 30/6/2016, que estabelece as diretrizes orçamentárias (LDO), para o exercício de 2017;

c) Lei nº 1039/2016, de 20/10/2016, que prevê as receitas e fixa as despesas (LOA), para o exercício de 2017;

III - RECOMENDAR ao Chefe do Poder Legislativo Municipal que observe, para o próximo exercício, no Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária, para que não ocorra:

a) concessão de autorização para a abertura de créditos suplementares na lei orçamentária, em limite excessivo, a qual enfraquece o debate político, pois retira do Poder Legislativo a oportunidade de examinar e discutir previamente a aplicação dos recursos do Município;

b) autorização de abertura de créditos suplementares de forma ilimitada na LOA, observando o disposto no art. 167, VII, da Constituição Federal

IV - RECOMENDAR ao Chefe do Poder Legislativo Municipal que observe, para o próximo exercício, na Lei Orçamentária, para que não ocorra autorização de abertura de créditos de forma ilimitados na LOA, observando o disposto no art. 167, VII, da Constituição Federal.

4. À Superintendência de Secretaria para as providências da sua competência regimental.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
em Goiânia, aos 04/05/2017.

Presidente Nilo Resende

Relator Cons. Subst. Irany de Carvalho Jr.

Participantes da votação:

1 – Cons. Valcenôr Braz

Presente Regis Gonçalves Leite

Ministério Público de Contas

PROPOSTA DE DECISÃO Nº 150/2017-GCSICJ

Processo nº	01053/2017
Município	Cumari
Órgão	Poder Executivo (Prefeitura Municipal)
Assunto	Instrumentos de Planejamento Governamental
Exercício	2017
Responsável	João Batista Davi Rios (Prefeito)
CPF nº	876.690.801-91
Relator	Conselheiro Substituto Irany Júnior

EXERCÍCIO DE 2017. PLANEJAMENTO. ORÇAMENTO. INSTRUMENTOS. PLANO PLURIANUAL (PPA), DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). EXAME DE ADEQUAÇÃO/PROPRIEDADE.

1. Declaram-se próprias as leis sob análise, uma vez demonstrada a sua adequação ao planejamento e controle da execução orçamentária.

2. Recomendação.

I – RELATÓRIO

1.1. Do objeto

Trata-se de verificação da propriedade da Lei nº 977/2013, 28/11/2013, que instituiu o Plano Plurianual do período 2014/2017, registrado por meio do Acórdão AC nº 02316/2015, alterada pela Lei nº 1038/2016, de 6/10/2016 (fls. 421); da Lei nº 1033/2016, de 30/6/2016 (fls. 6/19), que estabelece as diretrizes orçamentárias (LDO) e da Lei nº 1039/2016, de 20/10/2016 (fls. 113/118), que prevê as receitas e fixa as despesas (LOA), para efeito de acompanhamento e controle da execução do Orçamento Municipal de Cumari durante o Exercício de 2017.

2. A apresentação das mencionadas leis foi realizada com base na Constituição Federal, art. 165, caput e incisos I, II e III, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Federal nº 4.320/1964, na Lei Estadual nº 15.958/2007, art. 25, I, “a”, Regimento Interno, art. 187, I, “a”, e se instrumentaliza na forma da Instrução Normativa nº 12/2014 – TCMGO, art. 2º e Anexo I.

1.2. Da tramitação

3. Os diplomas e documentos apresentados (fls. 2/379) foram encaminhadas por meio do Ofício s/n, de 17/1/2017 (fls. 1), do senhor Prefeito, João Batista Davi Rios, autuado neste Tribunal aos 31/1/2017 e submetido à apreciação da Secretaria de Contas de Governo.

1.2.1. Do contraditório e da ampla defesa

A Especializada diligenciou, por meio do Despacho nº 890/2017 (fls. 398/398), o saneamento das seguintes ocorrências:

1. Programa 2026 - Desenvolvimento Social previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA não consta no Plano Plurianual – PPA 2014/2017 (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 5º, da LC nº 101/2000 – LRF e art. 165º, § 7º, da Constituição Federal de 1988 – CF/88; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, VIII da LO TCM).

2. Ausência do autógrafo da Lei de alteração do Plano Plurianual – PPA (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 1º, § 4º, IV, da IN TCM nº 10/15; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, XIV da LO TCM).

3. Ausência de publicação no sítio eletrônico oficial do município dos anexos que compõem a Lei de alteração do PPA. Note-se que foi encontrada apenas a publicação do texto da Lei de alteração do PPA (fls.386) (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 1º, § 4º, III, da IN TCM nº 10/15 e art. 48 da LC nº 101/2000; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, XIV da LO TCM).

4. Ausência de publicação no sítio eletrônico oficial do município dos anexos (metas fiscais e riscos fiscais) que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Note-se que foi encontrada apenas a publicação do texto da LDO (fl. 388) (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 1º, § 2º, III, “d”, da IN TCM nº 10/15 e art. 48 da LC nº 101/2000 – LRF; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, XIV da LO TCM).

5. Ausência de publicação no sítio eletrônico oficial do município dos anexos (resumo geral da despesa e da receita, quadro de detalhamento da despesa - QDD etc.) que compõem a Lei Orçamentária Anual – LOA. Note-se que foi encontrada apenas a publicação do texto da LOA (fl. 387) (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 1º, § 2º, IV, “i”, da IN TCM nº 10/15 e art. 48 da LC nº 101/2000 – LRF; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, XIV da LO TCM).

6. Ausência da ata da audiência pública realizada durante os processos de elaboração e discussão da LOA. Note-se que a ata apresentada às fls. 369/370 é referente à LOA do exercício 2016 (Dispositivo legal ou normativo violado: Art. 1º, § 2º, IV, “j”, da IN TCM nº 10/15 e art. 48, § 1º, I, da LC nº 101/2000 – LRF; Multa aplicável: de 1% a 25% de R\$ 10.000,00; Base legal para imputação de multa: art. 47-A, XIV da LO TCM).

Informe-se ainda que caso seja necessário o reenvio das informações por meio da internet (via analisador web) para saneamento e melhor instrução do processo, deverá ser observado o disposto no art. 11 da IN TCM nº 009/2015. A solicitação deverá ser protocolizada na sede do Tribunal no prazo da abertura de vista.

1.2.2. Da resposta do jurisdicionado

4. Aberta vista, o Responsável respondeu por meio do Ofício nº 43/2017, de 10/4/2017 (fls. 402), apresentando documentos de fls. 402/416.

1.2.3. Manifestação conclusiva da Unidade Técnica

5. Após a análise dos autos, a Secretaria de Contas de Governo emitiu o Certificado nº 356/2017 (fls. 449/451), no qual se posicionou acerca das leis do Orçamento do Município, conforme transcrito a seguir.

CONCLUSÃO

Diante do contexto da análise levada a efeito (observados os critérios de relevância e materialidade e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade) não foram constatadas falhas capazes de prejudicar o acompanhamento e controle da execução dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).

CERTIFICADO

Diante do exposto, considerando que os documentos e as informações foram analisados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida, a Secretaria de Contas de Governo:

CERTIFICA que as Leis Municipais nº 1038, de 06/10/2016 (alteração do PPA), nº 1033, de 30/06/2016 (LDO) e nº 1039, de 20/10/2016 (LOA) do Município de CUMARI são próprias ao acompanhamento e controle de sua execução orçamentária.

SUGERE ao Conselheiro Substituto negar eficácia aos termos dos artigos mencionados no item 8.3 da Lei Orçamentária Anual (LOA) que contrariam a Constituição Federal de 1988.

SUGERE ao Conselheiro Substituto recomendar ao Chefe do Poder Legislativo Municipal observar no Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual do próximo exercício a permanência das ocorrências descritas no item 8.3

1.2.4. *Da manifestação do Ministério Público de Contas*

6. O Ministério Público de Contas proferirá manifestação oral, durante a sessão de julgamento, conforme art. 1º, II da Resolução nº 001/2006 – MPC.

7. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminares

2.1.1. *Competência do Tribunal*

8. O art. 70 e seguintes da Constituição Federal atribui aos tribunais de contas, por simetria, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos jurisdicionados.

9. A Lei Estadual nº 15.958/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - LOTCMGO), art. 1º, inciso II e art. 25, I, “a”, estatui competência desta Corte nesse sentido e estabelece o acompanhamento das leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, como meio de assegurar a eficácia do controle e a instrução da apreciação e do julgamento das contas.

2.1.2. *Competência das Câmaras*

10. O tema é da competência das Câmaras, ao teor do art. 22, IX do Regimento Interno.

2.1.3. Competência do Relator

11. A competência deste Conselheiro instituiu-se por força do art. 85, § 1º, da LOTCMGO, c/c art. 3º, I, da Resolução Administrativa nº 232/2011 e art. 4º e Anexo I da Decisão Normativa nº 019/2014, ambas desta Corte de Contas.

2.2. Mérito

2.2.1. Considerações gerais

12. A Constituição Federal instituiu, no artigo 165, *caput* e incisos¹, os instrumentos primordiais do Orçamento, compreendendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas de iniciativa do Poder Executivo.

13. O Plano Plurianual, segundo o § 1º do artigo 165 da CF, busca estabelecer, de forma regularizada, as diretrizes, objetivos e metas do Governo para as despesas de capital, as despesas correntes derivadas das despesas de capital, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de forma a orientar as demais leis orçamentárias (LDO e LOA).

14. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a seu turno, é diploma legal previsto no artigo 165, II e § 5º da Constituição Federal, que orienta a elaboração dos seguintes orçamentos:

- a) Fiscal;
- b) da Seguridade Social; e
- c) do Investimento das empresas em que o poder público detenha maioria do capital social com direito a voto.

15. A LDO visa compatibilizar com a Lei do Orçamento Anual (LOA) sintonizando, no curso do exercício, as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA). Seus pressupostos básicos estão definidos na Constituição Federal, art. 165, § 2º, valendo ressaltar que ela:

¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

- a) compreenderá as metas e prioridades da administração pública;
- b) orientará a elaboração da LOA;
- c) disporá sobre as alterações na legislação tributária, e
- d) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

16. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 4º, (LC 101/00) estabelece que a LDO disporá sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, “a”);
- b) critérios e forma de limitação de empenho (art. 4º, I, “b”);
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, “e”);
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, “f”).

17. Um dos instrumentos do planejamento, a Lei Orçamentária Anual está prevista na Constituição Federal, art. 165, III. A própria Carta Magna cuidou de estabelecer seus elementos nucleares.

18. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar, “estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Ela estabelece os elementos a serem observados quando da elaboração do orçamento propriamente dito (art. 2º²), o qual se vincula, ainda, à observância dos seguintes princípios:

- a) Unidade;
- b) Universalidade;
- c) Anualidade;
- d) Equilíbrio;
- e) Exclusividade;
- f) Especialização;

² Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

g) Publicidade.

19. Vigê atualmente, no âmbito desta Corte, a Instrução Normativa nº 12/2014, cujo art. 2º, *caput*, estabelece a regra do processo único para apreciação do PPA, da LDO e da LOA e suas eventuais alterações, conforme *layout* estabelecido no Anexo I, e fixa prazo até 31 de janeiro do exercício a que se referem, para autuação.

20. A documentação necessária à formação do processo consta nos parágrafos do mencionado art. 2º da Instrução Normativa, valendo mencionar o cumprimento da ordem sequencial, sob pena de aplicação de sanção pecuniária prevista na Lei Orgânica do TCMGO (art. 2º, § 7º, IN nº 12/2014).

21. Observa-se que o feito sob análise foi apresentado tempestivamente.

2.2.2. Considerações finais

22. Estabelecidas essas premissas, convirjo com o posicionamento da Unidade Técnica, para considerar Próprias as leis sob análise, uma vez demonstrada a sua adequação ao planejamento e controle da execução orçamentária no Exercício de 2017, nos termos propostos no Certificado nº 356/2017 (fls. 449/451).

III – PROPOSTA DE DECISÃO

23. Diante do exposto, acolhendo a manifestação da Secretaria de Contas de Governo, nos termos do artigo 85, § 1º da Lei 15.958/2007, art. 83 do Regimento Interno, regulamentado pela Resolução Administrativa nº 232/2011, proponho que esta Segunda Câmara adote a [minuta de Acórdão](#) que submeto à sua deliberação, no sentido de considerar Próprias à execução orçamentária do período de 2017 as leis objeto de análise, com recomendação.

Gabinete do Conselheiro Substituto Irany de Carvalho Júnior, Goiânia,
27 de abril de 2017.

Irany de Carvalho Júnior
Conselheiro Substituto
Relator