

Representação de inconstitucionalidade. Validade do art. 133 da Lei Orgânica do Município. A questão do vácuo orçamentário

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL

Representação por Inconstitucionalidade nº 07/99

Representante: *Exmo. Sr. Prefeito do Município de Paraty*

Legislação: *Art. 133 da Lei Orgânica do Município de Paraty*

Representação de inconstitucionalidade contra comando de Lei Orgânica, dispondo que, rejeitado o projeto de lei orçamentária, prorrogar-se-á, para o seguinte exercício, a lei de meios vigente.

Ausência de confronto com qualquer disposição da Constituição Fluminense, que, tal como a da República, não tratou de solucionar as hipóteses de vácuo orçamentário, transferindo-as para tratamento em via de Lei Complementar.

Opina-se pela improcedência.

PARECER

O Exmo. Sr. Prefeito do Município de Paraty representou contra a validade do artigo 133 da Lei Orgânica de seu Município, atribuindo-lhe vício de inconstitucionalidade. Assim dispõe o comando impugnado: "*Artigo 133 - Rejeitado pela Câmara o projeto de Lei Orçamentária Anual, prevalecerá para o ano seguinte o orçamento do exercício em curso, aplicando-se-lhe a atualização dos valores.*"

Esse tratamento organizacional teria afrontado os princípios da legalidade e da anualidade orçamentária, consagrados no artigo 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com estes termos: "*Artigo 209 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais.*"

A rejeição ao projeto de lei orçamentária, tida como impossível no regime constitucional anterior, vem expressamente referenciada na Lei Maior Fluminense, que a ela se refere no § 7º de seu artigo 210, dando-lhe este tratamento: "*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.*"

Essa previsão reflexiona a do artigo 166, § 8º, da Constituição da República, que tem sido dada pela doutrina como tratamento substitutivo para os casos de ausência de orçamento.

Veja-se esta lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA no seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 13ª edição, p. 680: "A consequência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é que a Administração fica sem orçamento, pois não pode ser aprovado outro. Não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro. 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."

CELSO RIBEIRO BASTOS, em seu *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*, Saraiva, 3ª edição, p. 80, submetendo embora à futura lei complementar, anunciada no art. 165, § 9º, da Constituição da República (e art. 207 da Fluminense) o tratamento da crise instaurada por rejeição do projeto de orçamento, acaba adotando, no interregno temporal, a mesma solução apontada por JOSÉ AFONSO, como se lê deste trecho: "Isto não implica, contudo, que se possa submeter o Executivo a um exercício financeiro sem orçamento anual, que seria a situação ocorrente no caso de rejeição do projeto pelo Congresso Nacional. Esta impossibilidade de realização de despesas, o que significaria a inviabilidade de governar, fica manifesta pela preocupação do § 8º, do já referido art. 166, deixando certo que, mesmo os recursos que ficam sem despesas correspondentes, toda vez que haja veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, só poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares com prévia e específica autorização legislativa. É certo que aí se faça em rejeição de lei orçamentária."

Portanto, embora insistamos – a matéria deve merecer um tratamento em lei complementar – na ausência desta, deve prevalecer o critério oferecido pelo disposto no parágrafo sob comento, que indica o caminho das autorizações legislativas específicas."

ALEXANDRE DE MORAES, em seu *Direito Constitucional*, Atlas, 4ª edição, p. 487, traz o seguinte opinamento, acorde com os anteriores: "Salienta-se, porém, o caráter de excepcionalidade que deve envolver a demora ou a não-aprovação do projeto de lei orçamentária, pois conseqüentemente a Administração Pública ficará sem orçamento para as despesas do ano vindouro. Assim, prevê a Constituição que, ocorrendo essa hipótese, as despesas que não puderem efetivar-se sem prévia autorização legislativa terão que sê-lo, especificamente, mediante a existência do caso concreto e mediante leis de abertura de créditos especiais."

Matéria não idêntica, mas análoga à destes autos, foi levada ao Pretório Excelso, com a ADIn nº 612-RJ, quando se questionou sobre a constitucionalidade do § 1º do artigo 34 da Lei nº 1.848/91, que tratou de fixar as diretrizes orçamentárias para o exercício subsequente. Constou do parágrafo que, não aprovado o orçamento no prazo estabelecido, o Poder Executivo ficava autorizado a executar o Projeto de Orçamento originalmente enviado.

No julgamento plenário da medida cautelar, denegada contra o voto do Relator, o Sr. Ministro **Celso de Mello**, não estiveram acordes três das mais altas figuras do atual constitucionalismo brasileiro. O próprio Sr. Ministro Relator e os Srs. Ministros **Moreira Alves** e **Sepúlveda Pertence**.

O primeiro vislumbrou na hipótese plausibilidade do vício irrogado, tecendo estas considerações absolutamente adequadas a esta Representação: *“Ao assegurar ao Poder Legislativo a prerrogativa de rejeitar o projeto de lei orçamentária, o legislador constituinte, atento aos prejudiciais efeitos decorrentes dessa anômala situação, impôs, ao Executivo, em regra própria, a necessidade de postular, em cada caso ocorrente, a concessão dos créditos especiais ou suplementares reputados essenciais ao custeio ou à efetivação da despesa pública.”* (art. 166, § 8º, da C. Federal).

O Sr. Ministro **Sepúlveda Pertence** sustentou que, até a publicação da Lei Complementar, a que se refere o art. 165, § 9º, n.ºs I e II da CF, vigora o disposto no inciso III, § 2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, na sua exegese, conduz à sanção do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, quando o Legislativo não se manifestar tempestivamente sobre a proposição. Sustenta o notável Juiz que *“O que o sistema constitucional não permite e a conveniência pública repele é a hipótese de anomia orçamentária”* ... (RTJ n.º 145, p. 760), acrescentando em outra intervenção, sempre referindo-se ao inciso III, § 2º, do art. 35 do ADCT, que *“É uma disposição transitória para suprir a falta da lei complementar à qual se confiou a solução deste problema, que, como notou V. Exa., há de ser resolvido, de como dar continuidade a administração dos Três Poderes, se o projeto de lei orçamentária não for rejeitado nem aprovado.”* (RTJ, n.º 145, p. 763).

Nesse julgamento, o Sr. Ministro **Moreira Alves** votou contra a concessão da liminar, construindo a partir do conceito de “mal menor”, tão desastrosos os efeitos do vácuo orçamentário.

O v. Acórdão denegatório da liminar foi publicado na RTJ, n.º 145, pp. 753/763.

Infelizmente, não chegou a ser julgado o mérito da ADIn n.º 612-RJ, em vista do esgotamento do período de vigência da lei que se questionava (RTJ, n.º 154, pp. 396/401), interrompendo-se, por essa via, o foco de luz destinado a alumiar um dos desvãos mais enigmáticos do constitucionalismo brasileiro, que é o do vácuo orçamentário.

ADILSON ABREU DALLARI, em artigo sob o título “Lei Orçamentária – Processo legislativo – Peculiaridades e decorrências”, publicado na *Revista de Informação Legislativa*, Janeiro/Março 1996, n.º 129, pp. 157/162, nega a viabilidade jurídica da anomia orçamentária, afirmando que *“A rejeição do projeto de lei orçamentária não deixa outra possibilidade senão a promulgação do projeto original.”*

Importante a menção do articulista a posicionamento iterativo e até padronizado da Egrégia Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, fazendo-o com estes termos: *“No mesmo sentido já se manifestou por diversas vezes o Procurador-Geral da Justiça de São Paulo, em várias decisões idênticas, rejeitando pedidos de propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:*

'Admissibilidade, em face da ordem constitucional vigente, do Chefe do Executivo promulgar, como lei orçamentária anual, texto de projeto de sua iniciativa, inteiramente rejeitado pelo Legislativo'..."

'Natureza jurídica do orçamento anual. Participação preponderante do Executivo. Alargamento da participação do Legislativo no processo orçamentário, conferido constitucionalmente, a ser exercido de modo a não inviabilizar o planejamento e a execução de atos governamentais e administrativos, inerentes ao Executivo, de conteúdo essencial à própria existência da entidade estatal' " ...

Feita a remissão, ainda que parcial, ao posicionamento do *Parquet* paulista, já se pode anunciar que este parecer apontará no sentido da improcedência da representação. Antes de fazê-lo, contudo, registra o altíssimo respeito que lhe inspira o posicionamento dogmático do Sr. Ministro **Celso de Mello** e dos notáveis Professores **CELSO RIBEIRO BASTOS**, **JOSÉ AFONSO DA SILVA** e **ALEXANDRE MORAES**.

Contudo, o princípio hermenêutico do mal menor, referenciado tão oportunamente pelo Sr. Ministro **Moreira Alves**; a indesejabilidade da anomia orçamentária, a que se referiu o Sr. Ministro **Sepúlveda Pertence**; a inviabilização da governabilidade, realçada na promoção transcrita do Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (referida por **ADILSON ABREU DALLARI**, art. cit.), conduzem-no a admitir o preenchimento do vácuo orçamentário na forma disposta pela Lei Orgânica de Paraty.

A esse valor prático, quase metajurídico, de garantir-se a prestação dos serviços públicos, obviamente dificultada ao extremo caso se constrangesse o governo a administrar através de créditos especiais e suplementares, somam-se dois argumentos técnicos que se vislumbram relevantes.

Primeiro, o de que indubitavelmente os textos constitucionais da República e do Estado não enfrentaram a crise orçamentária advinda da ausência de lei de meios. Essa matéria foi obviamente reservada para tratamento na Lei Complementar que ambos os textos anunciaram.

Tratando-se de matéria não resolvida constitucionalmente, mas transferida para ser versada em diploma de graduação infra-constitucional, falta-lhe o pressuposto de natureza para ser resolvida na via do controle abstrato, qual seja, o de ter sido objeto de comando da Lei Maior.

O segundo argumento é o de que o disposto no art. 210, § 7º, da Constituição do Estado, reflexivo do art. 166, § 8º, da Lei Maior Federal, concilia-se muito mais com a solução abraçada pelo legislador organizacional de Paraty do que com o quadro caótico da anomia orçamentária. Às dificuldades práticas de governar-se mediante créditos especiais ou suplementares, soma-se a ontológica de não se poder vislumbrar créditos especiais, quando inexistem os ordinários, ou suplementares, não havendo os principais. E a ausência de orçamento leva a inexistir créditos ordinários, pressupostos da especialização e da suplementação.

Enquanto ausentes as Leis Complementares que venham comandar as hipóteses de não aprovação ou de rejeição formal do projeto de lei orçamentária,

todos os esforços legislativos que se empreendam para evitar o vácuo, desde que harmônicos com o princípio da razoabilidade são admissíveis. Quando nada, sob o pálio do mal menor, que lhes entende a autoridade do Sr. Ministro **Mo-
reira Alves** (RTJ, nº 145, p. 763).

Com esses fundamentos, opina-se pela improcedência desta Representação de Inconstitucionalidade. É o parecer.

Rio de Janeiro, 16 de agosto de 1999.

CELSO FERNANDO DE BARROS
Procurador de Justiça

Aprovo.

JOSÉ MUIÑOS PIÑEIRO FILHO
Procurador-Geral de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA

contra ato do Juiz de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de Campos, Dr. Haroldo Saturnino de Oliveira, segundo ainda a exceção do mandado liminar, pelas razões que passa a seguir:

Conforme consignado no relatório que instruiu o presente, extratado do processo policial, o impetrante teve a presente ação penal contra **Abraão Augusto Nogueira** como acusado nos autos dos arts. 236, par. 1º, de 238, do Código Penal, pela prática de feroz delitosa, descrita na denúncia em anexo.

Após o interrogatório do ora acusado, o Ilustre Magistrado decidiu revogar o rito laicado despocho de prisão preventiva de embargos legais de prisão em liberdade, à época, jurado a esta Vara Criminal, asserindo que "o único fundamento da determinação judicial — garantia de execução da lei penal — foi afastado e por isso impõe-se voltar à via constitucional, que, se rejeitar, suprirá com a prisão preventiva de alta ordem. Toda a matéria dos autos encontra-se (ileg.) dos autos originais".

Inconformado, interpôs o **Mandado de Habeas Corpus** competente perante o Juízo em Sentença, como competente a cópia com despacho de encaminhamento, em anexo.

Tal recurso, porém, não possui o efeito suspensivo e a decisão em seu processamento a impetração acabou para de lado e que se mantém o que contra a impetração se fez a decisão e a justiça.