

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A INÉRCIA DA CÂMARA MUNICIPAL

MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Paraíba, Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal da Paraíba, aluno do Mestrado em Ciências Jurídicas da UFPB, ex-aluno da Universidade Livre de Berlim.

PARECER

Através de consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o Prefeito Municipal de Lagoa Seca pretende obter orientação sobre como proceder diante da inércia do Legislativo Mirim em apreciar o projeto de lei orçamentária anual. Relata a autoridade consulente que, mesmo tendo enviado o projeto de lei no prazo e na forma legais, a Câmara Municipal de Lagoa Seca até a presente data sobre ele não se pronunciou. Da ausência de deliberação legislativa pela Câmara dos Vereadores decorre a inexistência de lei orçamentária válida para o presente exercício financeiro no Município, o que tem inviabilizado a execução de toda a despesa pública da edilidade.

À guisa de promoção técnica, a Diretoria de Auditoria e Fiscalização (DIAFI) da Corte salientou a hipótese de abertura de créditos extraordinários como forma de superar o problema.

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e parecer.

É o relatório. A seguir, passo a opinar.

Legitimada a autoridade consulente e pertinente a questão, opina o *parquet*, em preliminar, pelo conhecimento da consulta.

Quanto ao mérito, ressalto de logo que a hipótese vertente nos autos - de absoluta inércia do Poder Legislativo ao receber o projeto de lei orçamentária - não parece encontrar à primeira vista uma fiel reprodução nem na Constituição Federal de 1988 nem tampouco na Norma Geral sobre Finanças Públicas em vigor (Lei Ordinária Federal nº 4.320/64).

A Constituição Federal, em seu art. 166, § 8º, estabelece:

§ 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.

Conforme a dicção da norma constitucional citada, a sua solução é adequada apenas para o seguinte cenário: a Prefeitura remete o projeto de lei orçamentária para a Câmara e esta opta por vetá-lo, emendá-lo ou rejeitá-lo. Do relato contido na inicial vê-se, entretanto, que nunca chegou a haver no Município de Lagoa Seca qualquer veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual. Assim, diante do simples silêncio do Legislativo, não se configura a hipótese de aplicação do art. 166, § 8º, da Constituição Federal.

De outro lado, a Lei nº 4.320/64, que até a edição da norma prevista no art. 165, § 9º, inc. I, da CF/88 tem força de Lei Complementar, estabelece em seu art. 32:

Art. 32 - Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

O dispositivo legal mencionado, recepcionado pelo Texto Constitucional de 1988, cuida de hipótese distinta daquela contida no art. 166, § 8º, da Magna Carta. Mesmo assim, a moldura fática

descrita nele (não recebimento pelo Poder Legislativo da proposta orçamentária no prazo legal) também não é aplicável ao caso ora em estudo já que, conforme relata o consultante, a Prefeitura tomou o cuidado de enviar o projeto de lei orçamentária à Câmara no prazo e na forma corretos.

A Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de Lagoa Seca tampouco prevêm solução expressa para a omissão do Legislativo em se manifestar sobre o projeto de lei orçamentária.

A ausência de previsão normativa, porém, não autoriza o emprego dos créditos extraordinários, como já sugerido nos autos pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização desta Corte de Contas.

Os créditos extraordinários, conforme a própria definição que a Constituição Federal lhes dá no seu art. 167, §3º, são aqueles destinados a atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Atente-se para o fato de que o dispositivo constitucional não fala em situações imprevisíveis e urgentes, mas sim em despesas imprevisíveis e urgentes.

A inexistência de uma lei orçamentária válida e vigente em Lagoa Seca, em razão da inatividade da Câmara de Vereadores, desautoriza a realização de todas as despesas públicas no Município, tanto aquelas absolutamente previsíveis como aquelas outras rigorosamente imprevisíveis. Não posso discordar da DIAFI quanto à natureza calamitosa e esdrúxula da situação vivida em Lagoa Seca, onde o Poder Legislativo se nega a legislar. De outro lado, não há como enxergar imprevisibilidade em despesas tão rotineiras e frequentes quanto as referentes ao pagamento dos salários dos servidores, à compra de papel para os órgãos municipais ou à conta de luz da Prefeitura.

Dois são os requisitos exigidos constitucionalmente para que uma despesa possa ser atendida mediante crédito extraordinário: a sua imprevisibilidade e a sua urgência, simultaneamente. Desde meados do exercício financeiro findo, quando apresentou o seu projeto de lei orçamentária à Câmara, a Prefeitura de Lagoa Seca já havia previsto grande parte de seus dispêndios. Conquanto

tenham certa urgência, não podendo ser diferidas sob pena de paralisar a prestação dos serviços públicos, essas despesas não podem ser chamadas de imprevisíveis, inesperadas ou improváveis, visto que o próprio projeto orçamentário já as tinha fixado e detalhado. Em razão desta inegável previsibilidade torna-se inconstitucional o uso dos créditos extraordinários no caso vertente.

Ademais, não se pode desconsiderar que os créditos extraordinários constituem uma espécie do gênero “créditos adicionais”, especificamente definidos pelo art. 40 da Lei nº 4.320 como “*autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento*”. Dessa conceituação legal se extrai que a existência de qualquer crédito adicional, seja ele suplementar, especial ou extraordinário, depende da existência prévia de um orçamento válido e vigente. A legislação financeira brasileira não comporta a utilização de créditos adicionais “autônomos”, já que qualquer crédito adicional só se refere a despesas não computadas ou insuficientemente dotadas em relação a um orçamento preexistente.

Cabe lembrar ainda que a utilização de créditos extraordinários é, na verdade, apenas uma solução paliativa, que poderia viabilizar a realização de algumas despesas momentaneamente mas não atenderia ao principal problema da municipalidade hoje: a ausência de um orçamento público. Longe de ser um mero instrumento de autorização da despesa pública, a lei orçamentária é, na atualidade, o grande espelho do programa governamental e a sua substituição por créditos extraordinários - esparsos e assistemáticos - é uma porta aberta para o descumprimento de metas e objetivos estabelecidos e para a desvalorização do controle operacional, constitucionalmente previsto.

Diante da aparente deficiência da legislação constitucional e infraconstitucional vigentes para prever uma solução para o caso proposto, lanço mão de outros métodos de integração do sistema legal-normativo. Como ponto de partida, tomo um texto de

qualidade singular, em que Ilmo José Wilges transcreve uma passagem de A. E. Buck¹:

A falta de votação do orçamento (...) apresenta ao Poder Executivo um grave problema de ordem legal, o de fazer frente às necessidades da administração de gastos correspondentes para os diferentes serviços. Com o fim de evitar esse inconveniente, algumas nações latino-americanas, e algumas províncias dentro dos estados federais, têm incluído normas em suas constituições políticas ou em suas leis orgânicas de orçamento. Desde este ponto de vista os países latino-americanos podem dividir-se em dois grupos. Formam parte do primeiro aqueles que tem adotado o sistema de prorrogação automática do orçamento em vigor; do segundo, os que aplicam o projeto de orçamento que o Executivo submeteu oportunamente à consideração do Poder Legislativo e que este não chegou a sancionar. Dentro do primeiro grupo: Cuba, Paraguai, Colômbia, República Dominicana, Panamá e Argentina. No segundo grupo: Chile, Peru e Nicarágua.

Vê-se, pois, que, diante da inação do Poder Legislativo em se manifestar sobre o projeto de lei do orçamento, a tradição jurídica da América Latina tem se dividido em duas correntes distintas: 1) aquela que permite uma prorrogação automática do orçamento anterior e 2) aquela que autoriza a utilização do projeto de orçamento que o Poder Executivo apresentou.

A primeira das correntes não se me afigura trazer a melhor solução. Com efeito, segundo a técnica do orçamento-programa, parece impossível a sua aplicação, pois os projetos já executados esgotaram-se com essa execução. Além disso, as demandas sociais modificam-se com o passar dos tempos, exigindo a atuação da Administração Pública em novas frentes. Impor a uma comunidade a execução de um orçamento prorrogado é imputar-

¹ BUCK, A. E. El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy. Apud WILGES, Ilmo José. Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público. Porto Alegre: Sagra-D.C. Luzzatto, 1995, p. 26.

lhe uma volta ao passado, desconsiderando as novas carências e aquelas já superadas.

Não é sem razão que a lei orçamentária é uma norma temporária, daquelas que já nascem com prazo de vigência determinado. Qualquer lei orçamentária é clara ao estabelecer que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro que especifica.

Correta é, sim, a solução proposta pela segunda escola: a utilização do projeto de orçamento que o Executivo apresentou, levando em conta todo planejamento das ações governamentais, e que o Legislativo se negou a apreciar. É nesta hipótese que se concretiza da melhor forma os fins do orçamento-programa e da própria Administração Pública.

Essa era mesmo a prescrição da Constituição Brasileira de 1969, que em seu art. 66 estatua:

Art. 66 - O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

Se, a primeira vista, essa solução pode parecer uma restrição à função legislativa, não se pode olvidar, por outro lado, que essa mesma função já havia sido desrespeitada pela inércia dos representantes do Órgão Legiferante, ao não deliberarem sobre lei basilar à condução dos negócios públicos: a Lei de Meios.

Na ordem constitucional vigente, a posição aqui adotada encontra arrimo no próprio texto do art. 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, transcrito *in verbis*:

§ 2.º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Ao obrigar o Poder Legislativo à devolução do projeto de orçamento para sanção até o encerramento da sessão legislativa, o constituinte de 1988 afastou por completo a possibilidade de ausência de orçamento na Administração Pública. Com ou sem a manifestação expressa do Legislativo, o projeto de lei do orçamento deve seguir para a sanção do Poder Executivo.

Em parecer acerca de caso semelhante ao presente, ocorrido no Município de Bela Vista de Minas (MG), o Prof. Ivan Barbosa Rigolin assim se pronuncia²:

A lei complementar referida ainda não foi editada [a do art. 165, § 9.º, I e II, da CF/88], de modo que se mantém válido o prazo para devolução à sanção do Executivo do projeto de lei orçamentária (...). Observe-se com atenção este ponto: nem a Constituição nem a LOM abrem a possibilidade de a Câmara apenas aprovar, dentro da sessão legislativa, o projeto de orçamento, aprovando-o e silenciando quanto ao mais. Ele precisa ser devolvido ao Executivo, no caso, até quinze de dezembro, sob pena de passar a poder, o Prefeito, promulgar como lei o mesmo projeto que não lhe foi devolvido, e isso por razões as mais compreensíveis. Não pode o município, simplesmente, ficar ou manter-se sem orçamento. É incompreensível sob o ponto de vista jurídico, contábil, financeiro ou material que um município viva, um só dia que seja, desprovido de orçamento.

Isto posto, à vista da inação do Poder Legislativo Municipal em cumprir a missão constitucional que lhe é destinada, opina este representante do Ministério Público pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela imediata promulgação como lei do

² RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Município - Lei Orçamentária - Projeto - Aprovação por Decreto do Executivo*. In. Boletim de Direito Municipal. a. VIII, n. 7, jul/92, p. 395.

projeto de orçamento enviado pela Prefeitura de Lagoa Seca à Câmara dos Vereadores.

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa (PB), 26 de março de 1998.