

Representação Por Inconstitucionalidade Nº 07/99 (Órgão Especial)

Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município de Paraty

Representada: Câmara Municipal de Paraty

Relator: Desembargador Marcus Faver

EMENTA: Representação por inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Município de Paraty. Artigo 133. Rejeição pelo legislativo municipal de projeto de lei orçamentária. Anomia orçamentária. Não edição da Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal. O sistema constitucional vigente todavia não permite nem o vácuo orçamentário, nem a prevalência do orçamento do ano anterior, pois as leis orçamentárias são, obrigatoriamente, anuais. Afrenta aos arts. 209, § 8º e 210, § 7º, da Constituição Estadual e desrespeito à orientação do art. 35, § 2º, incisos I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Inconstitucionalidade reconhecida.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação por Inconstitucionalidade nº 07/99, originários da Comarca de Paraty, sendo Representante EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARATY e Representada CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY.

ACORDAM, por unanimidade de votos, os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Paraty, por afronta aos arts. 209, § 8º e 210, § 7º, da Constituição Estadual.**

Em análise de constitucionalidade, uma das mais delicadas questões jurídicas da política brasileira, com graves consequências administrativas e que até hoje, ao que se sabe, não obteve enfrentamento definitivo pelos Tribunais, situação essa agravada pelo vácuo legislativo, eis que, até os dias atuais não se editou a Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, dispondo sobre o exercício financeiro e as regras da lei de diretrizes orçamentárias anual.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, como enfocado a fls. 115, em seu art. 209, tratou, reproduzindo, onde cabível, dispositivos da Constituição Federal, da lei orçamentária anual, cujos contornos estabeleceu nos seguintes termos:

“§ 5º — A lei orçamentária anual compreenderá:

I — o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, 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 o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III — o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades ou 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, anistias, remissões, subsídios e benefícios da natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º — Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional.

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

Por outro lado, em decorrência da regra específica do art. 345 da Carta Estadual, devem os Municípios, na elaboração de suas leis orgânicas, obedecer entre outros preceitos ali listados, aqueles da Constituição da República e ainda os princípios estabelecidos na Constituição do Estado, entre os quais, se inclui, evidentemente, a teor de profusa doutrina e manifestações jurisprudenciais, aqueles atinentes ao **ORÇAMENTO ANUAL**.

Despontam, pois, dentre outros princípios orçamentários que não guardam relevância para a hipótese discutida, o da **exclusividade** e da **anualidade**. Consoante o primeiro, consagrado no § 8º do art. 209 da Constituição Estadual, supratranscrito, e no § 8º do art. 165 da Carta Federal, a lei orçamentária não deverá conter dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa. De igual sorte, vige o princípio da anualidade, segundo o qual deve vigorar, como é intuitivo, o período de UM ANO para a execução do orçamento.

Prevedo a possibilidade de rejeição da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, tanto a Constituição Federal como a Constituição Estadual estabeleceram, res-

pectivamente, nos arts. 166, § 8º e 210, § 7º, as conseqüências de tal fato. Transcreve-se, abaixo, a regra da Constituição Estadual:

“Art. 210

...

§ 7º — 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.”

No sempre abalizado ensinamento de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“A conseqüência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é que a Administração fica sem 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.”

(in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª Edição, Malheiros Editores, p. 631).

Por outro lado, **Celso Ribeiro Bastos**, mencionado a fls. 124, em seu *Curso de Direito Tributário*, 3ª edição, Saraiva, 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 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 parágrafo 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*, 4ª edição, Atlas, 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 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 inconstitucionalidade do parágrafo 1º do art. 34 da Lei nº 1.848/91, que tratou de fixar as diretrizes orçamentárias para o exercício subsequente. Constatou do parágrafo que, não aprovado o orçamento, no prazo estabelecido, o Poder Executivo ficava autorizado a executar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente enviado.

Por seu turno, **Adilson Abreu Dallari**, citado no douto parecer da Procuradoria de Justiça, em artigo sob o título “Lei Orçamentária — Processo legislativo — Peculiaridades e decorrências”, publicado na *Revista de Informação Legislativa*, janeiro/março 1996, nº 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 de Justiça do Estado 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.*”

Por tais considerações, se constata, como tal entendeu o ilustrado Procurador do Estado **Dr. Francesco Conte**, que lastreadas no princípio da anualidade, já terem as constituições trazido a solução aplicável para a hipótese de rejeição da lei orçamentária anual, não sendo pois, lícito às leis orgânicas dos Municípios, mercê do disposto no art. 29 da Constituição Federal, art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda no art. 345 da Constituição Estadual, tratar a matéria de forma diversa.

Tal não foi, porém, o que se deu na hipótese dos Autos, onde se constata ter a Lei Orgânica do Município de Paraty, mais precisamente o art. 133, agora inquinado de inconstitucional, criado solução diversa para quando houvesse rejeição da lei

orçamentária, representada pela prorrogação ficta da lei orçamentária anterior. Tal solução é, na verdade, incompatível com a orientação constitucional.

Na verdade, criou a lei, assim, situação pela qual, ao menos teoricamente, poder-se-ia ter a perenização da mesma lei orçamentária ao longo dos anos, bastando, para tanto, que o legislativo municipal rejeitasse sistematicamente a lei orçamentária anual que lhe fosse encaminhada pelo Poder Executivo. Aliás, ao que parece pela documentação acostada, é exatamente isso que está ocorrendo naquele Município, eis que, por dois anos consecutivos, rejeita o Legislativo Municipal a lei orgânica orçamentária que é anual.

Se até hoje a questão não se apresentou com a repercussão que motivou a propositura desta Representação por Inconstitucionalidade, certamente terá sido pela não configuração dos fatores que, sob o aspecto político, levaram à rejeição da lei orçamentária para o corrente exercício. Daí a decisão de fls. 78 e o Acórdão de fls. 108/9, onde se entendeu não estar presente o requisito temporal necessário ao deferimento da liminar, porquanto a lei inquinada de inconstitucional já data de 1990.

Sobre a questão, como se vê dos autos, pronunciou-se já na vigência da atual Constituição da República o Supremo Tribunal Federal, que, em acórdão relatado pelo douto **Ministro Celso de Mello**, entendeu que a disposição, como a ora confrontada, que aprovava de forma ficta lei orçamentária anterior, violava a disciplina do orçamento, consubstanciada, no caso, na regra do § 7º do art. 166 da Carta Federal; isto, porque a Lei Maior atualmente em vigor não optou pela solução representada pela prorrogação do orçamento vigente, como em outras épocas ocorreria. Do voto do insigne Ministro, trazido aos autos pelo peticionante de fls. 2 e seguintes a fls. 40/49, colhem-se os seguintes trechos:

“Essa inércia do Poder Legislativo, que deixa fluir in albis o prazo para apreciar o projeto orçamentário, opera, pelas gravíssimas conseqüências que derivam desse comportamento omissivo, efeitos jurídicos acen- tuados pelo caráter essencialmente temporário da lei orçamentária, que se rege, dentre outros postulados de índole constitucional, pelo princípio da anualidade.

Esse princípio, ao acentuar a nota de temporariedade da lei orçamen- tária, traduz-se na circunstância de que, consoante acentua CELSO RIBEIRO BASTOS (Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário, p. 78, 1991, Saraiva), o diploma orçamentário, por ser anual, é somente válido para o exercício financeiro sujeito ao seu domínio temporal. Significa, desse modo, para lembrar a lição do saudoso NELSON DE SOUZA SAMPAIO (O Processo Legislativo, p. 115, 1968, Saraiva), “que as disposições e créditos consoantes do orçamento perdem auto- maticamente a sua vigência no último dia do exercício financeiro, que, no Brasil, é de 31 de dezembro.”

...

Esse preceito constitucional transitório, ao impor ao Legislativo, para efeito exclusivo de sanção pelo Chefe do Poder Executivo, a devolução compulsória do projeto de lei orçamentária anual não apreciado até o encerramento da sessão legislativa, não parece conferir qualquer fundamento jurídico à precisão — estipulada em sede meramente legal — de aplicação automática, mesmo que em bases provisórias, do projeto orçamentário formulado pelo Poder Executivo, como se ele verdadeira lei fora.

...

Extraír do silêncio do Poder Legislativo, que se abstém de deliberar sobre a matéria orçamentária oportuno tempore, uma conseqüência apenas imputável aos autos de aprovação parlamentar dos projetos de lei em geral — e de sua conseqüente sanção — equivale a parificar, à lei, em grau de eficácia, autoridade e valor jurídico, um mero projeto de lei, com usurpação, assim, daquelas competências constitucionais, do que resulta grave ofensa aos postulados do sistema representativo e da separação de poderes.

...

Mais ácentuar-se-ia a preocupação com o desprezo aos princípios do processo de formação das leis, se considerasse que a norma ora impug- nada poderia, até, encerrar o mecanismo — hoje banido do ordenamento constitucional positivo brasileiro, em suas disposições permanentes — da aprovação tácita ou presumida dos projetos de lei, configurado pela suspensão da fase deliberada do procedimento legislativo.”

Assim, pelos motivos expostos, tem-se que incide mesmo no vício de incons- titucionalidade, o art. 133 da Lei Orgânica do Município de Paraty que vulnerou os arts. 209, § 8º e 210, § 7º, da Constituição Estadual, desprezando ainda, a orientação estabelecida no art. 35, § 2º, incisos I, II, III no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Daí, o acolhimento da presente representação.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1999

Desembargador Humberto Manes
Presidente

Desembargador João Carlos Pestana de Aguiar Silva
Relator

Elio Gitelman Fischberg
Segundo Subprocurador-Geral