JURISPRUDÊNCIA

TC 72.006.054.00-07

Consulta - Câmara - informações para subsidiar a votação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2001 - perda do objeto - consulta não conhecida - encaminhamento dos pareceres a título de colaboração.

Exmo. Sr. Consº Relator

Versa o presente sobre CONSULTA formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, sobre as conseqüências advindas da falta de votação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o ano de 2001 com relação ao projeto de lei orçamentária para o próximo exercício, ou seja, se esse último projeto poderia ser encaminhado pelo Prefeito, se poderia ser votado pela Câmara e se a situação descrita não implicaria a aplicação automática da lei orçamentária anterior.

A ATJ entendeu, preliminarmente, inadmissível a consulta, por não estar devidamente acompanhada de parecer do órgão competente e não versar sobre matéria em tese. Respondeu entretanto aos quesitos formulados, considerando que este Tribunal vem se manifestando em casos semelhantes, a título de colaboração. Assim, após assentar poder e dever o Chefe do Executivo encaminhar a proposta orçamentária no prazo legal, sustentou constituir o orçamento anual parte do sistema orçamentário, integrado também pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, não se podendo compreender a aprovação de apenas uma parte de um todo. Desta forma, entendeu inviável a votação e aprovação do projeto de lei orçamentária sem a antecedente aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo incidir, no caso, o art. 140, da Lei Orgânica do Município, mediante a aplicação automática da lei orçamentária vigente, com seus valores monetariamente corrigidos (fls. 08/21).

A Chefia e a Subchefia da ATJ endossaram o entendimento daquela assessoria (fls. 22/23), o mesmo fazendo a Procuradoria da Fazenda Municipal, que acrescentou apenas não haver responsabilidade a ser apurada do Chefe do Executivo, no caso concreto, porquanto as proposituras em exame haviam sido devidamente encaminhadas à Câmara Municipal nos prazos legais, tendo sido remetido o PL nº 120/00 em 31/03/00 e o PL nº 374/00 em 29/09/00 (fls. 25/26).

É a síntese necessária.

A consulta versa sobre processo legislativo, matéria de notório conhecimento do consulente, que apesar disso não instruiu a consulta com parecer do órgão competente, consoante preconizado no parágrafo único, do art. 29, da Lei Orgânica desta Corte.

Impõe-se assim, o não conhecimento da consulta, o que não impede o envio ao consulente do dossiê respectivo, consoante postura deste Tribunal adotada em casos semelhantes, a título de colaboração.

No mérito, entendo assistir razão à ATJ, ressalvando no entanto ser a matéria intrincada.

Embora o direito positivo brasileiro não conheça regra expressa acerca da impossibilidade de discussão do orçamento antes de votada a lei de diretrizes que o orienta - como ocorre nas "lois des finances" francesas -, há um encadeamento implícito entre as três peças orçamentárias que formam o Sistema de Planejamento Integrado constitucionalmente adotado: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamentos Anuais (cf. "As Leis Orçamentárias Municipais e o seu Processo de Elaboração" de A.M.S. Castro, in Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Ano II, número 6 - junho de 2000 - p. 13/26).

José Afonso da Silva refere-se à vinculação contínua: os planos gerais abrangem os concretos e a execução destes leva à materialização daqueles (Curso de Direito Constitucional Positivo - RT - 1990 - 6ª ed. p. 614).

É fora de dúvida, ainda, haver uma prevalência do plano plurianual sobre a lei de diretrizes e desta sobre o orçamento anual, salientando Ives Gandra Martins que a ordem de indicação estatuída no art. 165, da Constituição da República, é preferencial (Comentários à Constituição do Brasil - Saraiva - SP - 1991 - 6ª v. Tomo II p. 84).

Cumpre denotar, ademais, que o constituinte federal acautelou-se contra uma possível rejeição ou negativa de votação da lei de diretrizes orçamentárias, estabelecendo que a sessão legislativa não seria interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º), o que foi reprisado no art. 29, § 1º, da Lei Orgânica do Município, abarcando também o projeto de orçamento.

Todo o sistema jurídico brasileiro realça o condicionamento do orçamento à lei de diretrizes orçamentárias, como se verifica, inclusive, na recente Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (art. 5º).

A impossibilidade de votação do projeto do orçamento, sem a votação prévia do seu condicionante, decorre portanto da interpretação das normas legais pelo processo sistemático, que considera o sistema em que se insere a norma, relacionando-a com outras relativas ao mesmo objeto.

De resto, como observa Maria Helena Diniz:

> "É preciso lembrar que uma das principais tarefas da ciência jurídica consiste exatamente em estabelecer as conexões sistemáticas existentes entre as normas (...) Deve-se portanto, comparar o texto normativo, em exame, com outros do mesmo diploma legal ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto, pois por uma norma pode-se desvendar o sentido de outras. Examinando as normas, conjuntamente, é possível verificar o sentido de cada uma delas" (Lei de

Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada - Saraiva - 1994 - p. 154).

Advirta-se, ainda, que na hipótese de ser colocado em votação o projeto do orçamento, sem a antecedente aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, não haverá como aplicar a norma constitucional que exige compatibilidade das emendas apresentadas àquela lei, para poderem ser admitidas (art. 166, § 3º, I da CF e 138, § 3º, I da LOM).

Na impossibilidade de se aferir essa compatibilidade, nenhuma emenda seria admissível, com prejuízo ao princípio da emendabilidade do orçamento.

À toda evidência, a interpretação que considera inviável a votação do orçamento, na hipótese descrita na consulta, conduz à preservação do processo de planejamento orçamentário, que, por outro lado, seria prejudicado pela que permitisse essa votação.

Qualquer que seja a conduta adotada pelo consulente, entretanto, impõe-se ressaltar que a sessão legislativa perdurará até a deliberação das duas peças orçamentárias, não havendo recesso e tampouco sessão extraordinária no período de 16 até 31 de dezembro.

Após 31 de dezembro, haverá a aplicação automática da lei orçamentária vigente, com seus valores monetariamente corrigidos, nos termos do art. 140, da LOM, salientando-se que a solução da lei local afasta a anomia orçamentária repudiada no sistema jurídico pátrio.

Sou pois, pelo não cabimento da consulta, deixando a critério de Vossa Excelência a determinação de envio do dossiê formado no presente ao Presidente da Câmara consulente, a título de colaboração.

À consideração de Vossa Excelência.

São Paulo, 28 de novembro de 2000

JOÃO ALBERTO GUEDES
Secretário-Diretor Geral

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC nº 72.006.054.00-07, devolvidos, na presente sessão, pela Conselheira MARIANA P. A. Q. BARBOSA, após vista que lhe fora concedida, na 1.973ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros DJALMA DONATO - Relator, ANTONIO CARLOS CARUSO - Revisor e ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, considerando que a consulta perdeu seu objeto, em determinar, a título de colaboração, o encaminhamento de cópias das manifestações expendidas nos autos à Excelentíssima Senhora Prefeita e ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Egrégia Câmara Municipal de São Paulo.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO - Revisor, com voto na 1.973ª S.O., ROBERTO BRAGUIM e MARIANA P. A. Q. BARBOSA.

Ausentou-se, nesta sessão, o Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO - Revisor, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de maio de 2001.

EDSON SIMÕES
Presidente

DJALMA DONATO
Relator