

P A R E C E R

Nº 1795/2023¹

- FM – Finanças Municipais. Decreto de Contingenciamento. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de decreto de contingenciamento do Chefe do Executivo municipal que impôs restrições ao Poder Legislativo, bem como se o Poder Legislativo deve se submeter a tais limitações.

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, é uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, o qual deverá cogitar as necessidades reais da administração e da população, bem como dos objetivos econômico-sociais a serem atingidos com a sua consecução.

No que tange à sua natureza jurídica, encontramos grande divergência acerca do tema, sendo o orçamento enfrentado ora como lei formal, ora como lei material, ora como um ato condição.

Discussões à parte, importa notar que a figura do orçamento vem se firmando e evoluindo sobre uma nova concepção, sob a qual não pode mais ser vislumbrado como uma mera peça financeira de previsão de receitas e despesas, nem está simplesmente subordinado à concepção política predominante. Neste sentido, as lições de Regis Fernandes de

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

Oliveira:

" É claro que, em relação às receitas, devem elas ter previsão normativa e estar vinculadas, ademais, à previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes e bases, desembocando na lei orçamentária anual. Todas devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira, de modo a apenas consentir nos gastos que estiverem taxativamente previstos nas anteriores. Evidente que se cuida, o plano plurianual, de previsão bastante genérica, uma vez que quadrienal. No entanto, tem um mínimo de conteúdo, a produzir eficácia vinculativa ao legislador anual, que, no primeiro semestre, lança as previsões futuras sobre a peça orçamentária anual. Esta, já submetida às leis anteriores, tem o objetivo de explicitar os desejos do Executivo, inseridos na proposta de lei, inseridos na proposta de lei, que será alterada, na medida do possível, pelo legislador, via emendas.

O que se pretende deixar claro, agora, é a nova concepção da lei orçamentária, como vinculativa da ação do Estado. Pinto Ferreira que propõe uma reforma orçamentária, assinala que, sem ela, "sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração do equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. É preciso, assim, retificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento." (In:Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

O mesmo autor, citando o Mestre Ricardo Lobo Torres, assevera:

"Na preciosa lição de Ricardo Lobo Torres, "a vida financeira e orçamentária do País deve se ajustar ao culto da justiça e dos direitos humanos. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passam a orientar. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passaram a orientar a humanidade na virada do século e do milênio: a da supremacia dos

direitos humanos e na busca da justiça. O constitucionalismo hodierno não tem por missão apenas garantir uma ordem financeira equilibrada, senão que se orienta no sentido de obtê-la e sustentá-la com o autor enfatiza que não há justiça material". Na sequência, o autor enfatiza que não há justiça material se "não otimizam os direitos sociais, isto é, se não se concedem as prestações estatais, na via do orçamento ou dos serviços públicos, em sua dimensão máxima, mas possível." (In:Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

Desta forma, o orçamento, mais do que uma peça de previsão de receitas e fixação de despesas, se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir direitos fundamentais. Trata-se de lei estrutural viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. O orçamento não deve ser encarado como uma lei da Administração Pública para a Administração Pública, mas sim para a sociedade. Não cabe ao Município dispor dele da forma como lhe aprouver, devendo-lhe obediência integral.

Não obstante, se ao final de um bimestre, o Poder Executivo verificar que a efetivação da receita pública poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais, deverá proceder a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

Nesse sentido, vejamos o teor do art. 9º da LRF:

"Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º: No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos

foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º: Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º: No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º: Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1 do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º: No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços." (Grifos nossos).

A limitação de empenho através do decreto de contingenciamento é importante instrumento de equilíbrio fiscal, na medida em que impede a efetivação de gastos em patamares superiores aos da receita arrecadada. É o que se denomina autonomia financeira com responsabilidade fiscal.

Assentadas essas premissas, para o escoreito deslinde da questão, impende aferir se o Poder Executivo pode contingenciar recursos de outros poderes.

Acerca do tema, temos que o STF, ao analisar a constitucionalidade do § 3º do art. 9º da LRF, no julgamento da ADI nº 2238, entendeu que em obediência ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), não pode o Poder Executivo efetivar limitação de empenho dos demais poderes. Vejamos:

"A norma estabelecida no § 3º do referido art. 9º da LRF, entretanto, não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente para assegurar o exercício responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e da Instituição do Ministério Público, ao estabelecer inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo, permitindo que, unilateralmente, limitasse os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias no caso daqueles poderes e instituição não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput.

(...)

Trata-se de dispositivo legal voltado a acentuar a tendência humana para o autoritarismo e a concentração de poder no chefe do Executivo, claramente atentatório à harmonia dos poderes, pois não autorizado pelo complexo mecanismo constitucional de freios e contrapesos estabelecido com controles orçamentários internos e externos; e, ainda, frontalmente oposto ao estabelecido nos arts. 99 e 168 da Constituição Federal, que não pode ser admitido, (...)

A defesa de um Estado Democrático de Direito exige o afastamento de normas legais que repudiam o sistema de organização liberal, em especial na presente hipótese, o

desrespeito à separação das funções do poder e suas autonomias constitucionais (CARLOS S. FAYT, Supremacia constitucional e independencia de los jueces. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 2; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Diritto costituzionale comparato. Pádua: Cedam, 1981. p. 589); em especial quando há expressa previsão constitucional de autonomia financeira.

Diante do exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA da ADI 2238, e DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE do art. 9º, § 3º, da LRF." (Grifos nossos). (STF. ADI nº 2238. Plenário. Processos apensados: ADI 2256 ADI 2241 ADI 2261 ADI 2365). Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJE 15/09/2020. DJE nº 228, divulgado em 14/09/2020). (Grifos nossos).

Assim, consoante o entendimento exarado pelo STF, consagrou-se a autonomia financeira dos demais poderes frente ao Executivo. Contudo, muito embora o Executivo não possa limitar o empenho do Legislativo, isso não quer significar que esse último não tenha responsabilidade fiscal.

Nessa esteira, se o Legislativo municipal tem ciência de que os gastos da municipalidade estão superiores aos patamares da receita efetivamente arrecada, deve proceder por ato próprio a limitação de empenho, sob pena de arcar com as consequências da irresponsabilidade fiscal.

Isso porque, o entendimento da autonomia financeira dos poderes frente ao Executivo, não pode conduzir a um entendimento equivocado de que somente este sofre a limitação dos influxos da diminuição da receita, arcando isoladamente com o contingenciamento necessário à adequação do orçamento à realidade econômica, sem qualquer reflexo nos demais órgãos e poderes.

Por derradeiro, tendo em vista que o decreto em questão extrapola os limites do poder regulamentar contrariando as leis orçamentárias ao limitar empenho do Poder Legislativo, factível a edição

de decreto legislativo para sustação dos seus efeitos nessa parte (art. 49, V, da Constituição Federal). A sustação dos atos normativos do Executivo pelo Poder Legislativo tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo político. Isto porque, se um decreto do Executivo vai além do que está previsto na lei que deve regulamentar incide em inconstitucionalidade por via indireta.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o decreto de contingenciamento do Poder Executivo não pode trazer limitações de empenho para o Legislativo, devendo, nessa parte ter seus efeitos suspensos. Entretanto, uma vez que o Legislativo municipal tem ciência de que os gastos da municipalidade estão superiores aos patamares da receita efetivamente arrecada, deve proceder por ato próprio a limitação de empenho, sob pena de arcar com as consequências da irresponsabilidade fiscal.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 29 de junho de 2023.