



CONSULTA Nº /2002

Solicita realização de consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados sobre a possibilidade jurídica de ser aprovado, no presente exercício, Decreto Legislativo para autorizar a execução de dotações orçamentárias inscritas em restos a pagar em subtítulos incluídos no rol de obras com irregularidades graves (Quadro V da Lei 10.171/2001).

Consulente: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Requerente: Deputado Divaldo Suruagy

Nos termos regimentais, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização solicita realização de consulta à Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados. Deseja-se que esta se pronuncie sobre a possibilidade jurídica de ser aprovado, no presente exercício, Decreto Legislativo para autorizar a execução de dotações orçamentárias, inscritas em restos a pagar, de subtítulos incluídos no Quadro V da Lei 10.171/2001 – LOA/2001. Referido quadro perfaz o rol de obras com irregularidades graves, assim detectadas no exercício de 2000.

Os subtítulos que seriam tratados nos mencionados decretos legislativos tiveram suas irregularidades consideradas sanadas por meio de decisões do Tribunal de Contas da União – TCU ainda no exercício de 2001. Apesar dessas deliberações, as obras não tiveram suas atividades retomadas naquele exercício, pois os decretos legislativos não foram aprovados até o encerramento das atividades do Congresso Nacional em 2001.

JUSTIFICAÇÃO

Esta Comissão Mista enfrenta controvérsia acerca do tema exposto nesta consulta. Com efeito, discute-se a legalidade da aprovação de decretos legislativos,



no presente exercício, para autorizar a execução de dotações inscritas em restos a pagar em 2001, pertinentes a subtítulos constantes no Quadro V da LOA/2001. As obras que seriam objetos dos mencionados decretos foram examinadas pelo TCU e por esta Comissão, obtendo em ambas pareceres favoráveis. Não foram, todavia, votadas pelo Congresso Nacional.

Entende o Dep. Divaldo Suruagy que é juridicamente possível a aprovação de decretos legislativos para autorizar a execução dos montantes inscritos em restos a pagar naqueles subtítulos. Opõem-se ao seu entendimento as consultorias de orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais, após inquiridas, sustentaram que as aprovações desses decretos seriam contrárias à legislação.

O Dep. Divaldo Suruagy argumenta que o art. 12 da Lei 10.407/2002 (LOA/2002) veda a execução dos restos a pagar de obras constantes no Quadro VII anexo àquele texto legal. Como tal proibição não se encontrava na LOA/2001, conclui que não haveria restrições legais aptas a impedir a execução das dotações inscritas em restos a pagar das obras constantes do Quadro V. Tal permissão seria possível desde que esses empreendimentos tivessem saneadas suas irregularidades e não constassem do Quadro VII da LOA/2002.

Argumenta ainda o parlamentar que as decisões do TCU que atestavam a regularização das pendências, aliadas à efetiva inexistência de fatos impeditivos, levaram os gestores das obras *sub examine* a terem a certeza de que a retomada da execução seria autorizada. Essa confiança surgiu porque o TCU também enviou suas decisões aos órgãos e entidades executores. Assim, foram realizados os empenhos da despesa e suas conseqüentes inscrições em restos a pagar. Atualmente, como não há mais fatos impeditivos, cancelar essas inscrições seria desperdiçar as dotações do exercício de 2001, além de ocasionar um desgaste desnecessário para obter recursos suplementares para substituir aqueles.

Salienta o Dep. Divaldo Suruagy que a lógica substantiva advinda da realidade dos fatos deve prevalecer sobre o rigor técnico, fruto de uma hermenêutica jurídica formal, literal e positivista. Impedir a realização financeira dos valores



inscritos em pagar destinados a esses subtítulos ofende o próprio Erário, uma vez que a paralisação de uma obra acarreta custos maiores posteriormente, devido aos atrasos nos pagamentos a fornecedores, às multas contratuais decorrentes e à perda de trabalhos já realizados. Tudo isto sem contar o custo imposto à população, a qual se vê privada de empreendimentos públicos que melhorariam suas condições de vida.

Por fim, o Dep. Divaldo Suruagy alerta que está em curso no Congresso Nacional proposta legislativa que pode trazer novos procedimentos para as autorizações para retomada da execução de obras com indícios de irregularidades graves. De acordo com essas novas medidas, as decisões da Comissão Mista de Orçamentos, sobre as obras com indícios de irregularidades graves, passariam a ter caráter terminativo, ressalvada a possibilidade de recurso ao Plenário do Congresso. Assim, se este trâmite for aplicado ao caso ora examinado, os decretos legislativos pertinentes teriam sido tempestivamente aprovados e as obras, retomadas.

As consultorias de orçamentos das duas Casas legislativas, a seu turno, defendem a impossibilidade jurídica da aprovação dos decretos legislativos devido ao caráter anual do Orçamento Público. O Princípio da Anualidade dispõe que, encerrado o exercício, os atos executados sob a égide das leis vigentes tornam-se perfeitos e acabados, não podendo uma deliberação de 2002 fazer retroagir decisão que deveria ter sido tomada em 2002.

Alegam ainda os técnicos das consultorias que o empenho é etapa da execução orçamentária, de acordo com a Lei 4.320/64. É, portanto, requisito da inscrição em restos a pagar. Outrossim, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 (Lei 9.995/2000), art. 83, § 7º, vedou a execução orçamentária, a inscrição em restos a pagar deu-se com base em ato nulo, sendo, portanto, também tal inscrição nula *ab ovo*.

Ressaltam ainda os consultores que a vedação de serem executadas as obras somente pode ser suspensa mediante deliberação do Congresso Nacional. As decisões do TCU, ainda que sinalizem um eventual posicionamento do Legislativo, não podem ser tomadas como definitivas, dado o seu caráter meramente informativo.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Assim, os empenhos realizados pelos gestores se deram em desconformidade com a lei, podendo acarretar sanções cíveis, administrativas e penais aos responsáveis.

Por fim, os consultores de orçamentos das duas casas lembram que os princípios básicos do Direito Público devem ser usados ao serem interpretados dispositivos das Leis dirigidas à Administração Pública. Assim, ao contrário do Direito Privado, no qual o indivíduo pode fazer tudo o que a lei não vede, no Direito Público, o agente é movido pelo princípio da estrita legalidade. Por isto, apesar de existir expressa vedação em uma norma, a ausência dessa vedação em outra similar, não significa que o comportamento vedado tornou-se lícito ao agente público. Para aferir-se essa liberdade, seria necessário, antes, interpretar-se sistematicamente a legislação.

Assim, diante dos entendimentos opostos, todos dotados de fortes embasamentos jurídicos e fáticos, surgiu a dúvida que motiva esta consulta. Por isto, para afastar quaisquer futuros questionamentos sobre os decretos legislativos que vierem a ser aprovados, esta Comissão solicita o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados.

Sala de Reuniões, 26 junho de 2002

Deputado José Carlos Aleluia
Presidente