ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO — CALAMIDADE PÚBLICA

— Os atos de imprevidência não caracterizam a calamidade pública; para que se justifique a abertura de crédito extraordinário, sob a invocação de tal motivo, é necessário um evento que produza dano ou possibilidade concreta de dano.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N.º 107.639-51

DECISÃO

Ofício n.º 174, de 4 de abril de 1951, da Secretaria do Prefeito, solicitando parecer sôbre a abertura de crédito extraordinário no valor de Cr$ ..... 15.000.000,00, destinado à aquisição urgente de veículos, para transporte de lixo, ambulâncias, inclusive reparações da frota existente:

O Tribunal resolveu responder à consulta do Sr. Prefeito, nos têrmos da conclusão do voto do Sr. Ministro Relator.

Voto do Sr. Ministro Relator João Lyra Filho no processo n.º 107.639, de 1951:

O honrado Sr. Prefeito pretende recorrer ao crédito extraordinário para adotar medidas ordinárias de administração: a compra e o consêrto de ambulâncias e caminhões de lixo. As razões apresentadas, na justificativa da consulta, convencem de que o quadro situa hipótese autêntica de abertura de crédito suplementar e jamais constituiriam defesa em cujo reduto se arrimassem as características próprias do crédito extraordinário.

O crédito extraordinário aplica-se às situações imprevisíveis, súbitas; impossíveis de serem evitadas ou desarmadas com a ciência trivial da administração precavida e previdente. Êle aplica-se às situações assim emergentes, portadoras de danos cujos efeitos devam ser prontamente reprimidos. O crédito extraordinário não se ajusta às situações que se antecipam ao poder de diligência da autoridade pública responsável, presumidamente capaz para abastecer-se de previsão e provisão.

Por isso mesmo que acode aos variados efeitos de uma situação que ao Go-

vêrno teria sido impossível sofrear, o crédito extraordinário não tem destinação particular restrita, maximé a que se afigura legítima com a aquisição de viaturas, que se subentende existirem sempre e em quantidade bastante, no trato público da vida diária. Por sua natureza, êle não tem fim exclusivo, que se esgote com a compra de determinadas causas, mas fim indistinto e geral, para dar vigor e eficácia às múltiplas medidas de emergência simultâneamente criadas à feição dos males patentes de uma calamidade pública, ou de uma guerra, ou de uma comoção intestina, cujos imprevisíveis efeitos não podem ser governados *a priori*.

A melhor prova de que não se explica o imperativo do crédito extraordinário, para dissolver um confessado estado de precariedade sanitária se encontra naquelas próprias razões apresentadas pelo operoso Sr. Prefeito: — o Govêrno não deve, sem trair seus fins, aguardar passivamente a manifestação das consequências de calamidade pública, cujas causas devem ser conhecidas e previstas, para, então, providenciar o remédio necessário à debelação dêsses males". Em verdade, consoante a própria definição de S. Exa., "*cumpre prover, no justo momento, aos meios preventivos adequados a evitar a calamidade*". Logo, ainda estamos em fase de guarda, aberta à provisão dos meios preventivos que *evitarão a calamidade;* logo, não existe ainda calamidade declarada e que só possa ser reprimida mediante o recurso excepcional do crédito extraordinário.

A Constituição prescreve que "a abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública". Esta é também a letra do § 1.º, art. 18, da Lei Orgânica. A embrionária calamidade pública não seria menos viva que a expectativa de uma guerra fulminante, sem embargo, o Executivo não se lembraria de recorrer ao crédito extraordinário, agora que o Legislativo se encontra em pleno funcionamento, para debelar os males que ela entranha no seu bôjo, mesmo justificando o referido crédito, como indicado, com a oportunidade de importação de veículos, em virtude da "situação internacional duvidosa com que deparamos".

O crédito extraordinário destina-se a reprimir os efeitos de um daqueles males mencionados na Constituição e na Lei Orgânica, não se legitimando como *recurso preventivo*. Seria intempestivo o precedente, que furtaria ao Poder Legislativo o direito de verificação das causas determinantes da calamidade até êste momento ausente do juízo público. Então, em nenhuma outra vez, mesmo no exercício de suas prerrogativas intransferíveis, o Poder Legislativo seria solicitado a conhecer, prèviamente, as razões de que se originasse a oportunidade do crédito extraordinário, porventura convertido em recurso exclusivo do Poder Executivo, com a conivência do Tribunal de Contas.

Havia muita sabedoria no projeto que, em dia ido, o então deputado Sá Filho apresentou à Câmara Federal, prescrevendo que "os créditos extraordinários só poderão ser abertos pelo Poder Executivo, na ausência do Congresso Nacional, e, mesmo nesse caso, não poderão exceder de um centésimo do total da despesa fixada na lei orçamentária em vigor. Aquêle operoso parlamentar não compreendia como possa o Poder Executivo, *ex propria auctoritate*, embora em casos excepcionais, dar-se a si mesmo autorização para fazer despesas não autorizadas, ainda que se dispensando de discutir a constitucionalidade dessa prática, por êle próprio considerada duvidosa.

Em verdade, dado cumprir ao Poder Legislativo, exclusivamente, como sua prerrogativa histórica essencial votar a despesa e orçar a receita, impunha-se o exame da assertiva de Rodrigues Alves, no seu relatório de 1895, ao lavrar a condenação formal do crédito extraordinário, como faculdade executiva, "ainda nos casos da mais justificada urgência". O ilustre Sá Filho, ao recordar as hipóteses em que é tolerada a aber-

tura do referido crédito, acrescentou ser evidente tratar-se de uma reminiscência do *salus populi, suprema lex*, que já não se ajusta à moderna conceituação do Estado de Direito. A idéia da coibição dos créditos extraordinários, como faculdade executiva, permanece de 1894, na forma do projeto do deputado Francisco Veiga, que pretendeu cristalizar a essência da boa doutrina, valorizada pelo próprio Conselho de Estado, existente no Império.

Amaro Cavalcânti admitia que o Govêrno pudesse invocar tais recursos, ainda quando não estivesse reunido o Parlamento, mas, apenas, *nos casos* em que *se declarasse extrema a necessidade*, aliás de acôrdo com o sadio princípio da Lei de 9 de setembro de 1850 (art. 4.º). A Inglaterra, a Itália, a Holanda, a Suíça, a Noruega, a Suécia e a Rússia incluem nos respectivos orçamentos certas somas destinadas a fazer face às necessidades momentosas e imprevistas, admitindo-se, no primeiro dos citados países, o crédito aberto sob o título *civil contingencies fund*, à disposição do Tesouro, que resolve se a despesa não orçada, ou insuficientemente estimada, como é o caso a que se refere o honrado Sr. Prefeito, deve correr por conta dêle, ou se exige o voto do Parlamento.

Aquêle eminente e saudoso brasileiro ensina, no seu compêndio clássico de finanças, que o crédito se diz extraordinário quando aberto ou autorizado para serviço ou despesa *não prevista* na lei orçamentária ("Elementos de Finanças", pág. 530). Não deve ser considerado extraordinário o crédito por sua própria natureza *ordinário*, tanto que participava do orçamento em vigor, ainda que possa ser suplementado para suprir a insuficiência da quantia constante da referida lei. O crédito extraordinário que se pretende abrir não se compadece com a técnica da contabilidade, nem se ajusta no bom princípio do direito financeiro, falhando ao sentido marcado na própria terminologia legal. E' que não se compreende crédito extraordinário para atender a *despesa prevista* para a aquisição e consertos de viaturas.

Em abono de suas considerações, o ilustre Procurador dêste Tribunal recorreu à instrução do próprio Amaro Cavalcânti, através de sua circular que, como ministro da Justiça, dirigiu aos presidentes e governadores de Estados, em 22 de março de 1897. Não encontro no texto da referida circular, publicada por João Barbalho, na íntegra, à pág. 27 dos seus "Comentários à Constituição Federal Brasileira" (2.ª ed.), passo algum que se ajuste à contradita. Que diz o ministro, em síntese?

"Como calamidade pública *só pode ser considerada*, em tese, além das sêcas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa e pestilenta, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, *diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios conhecidos de profilaxia usual*".

E, em conclusão:

"*Torna-se, pois preciso que prèviamente demonstre o Govêrno respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda, mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.* Tal demonstração é tanto mais necessária quanto, uma vez que tem de ser levada, provisóriamente, à verba — socorros públicos — a despesa resultante do auxílio, imprescindível será justificar o crédito suplementar que à mesma verba houver de ser aberto".

Não sei de melhores palavras para fortalecimento do meu entender contrário à caracterização do estado de calamidade, à vista das razões apresentadas pelo Sr. Prefeito. Anoto, face à circular do insigne ministro, que, então, se oferecia patente a calamidade pública, declarada em estado iminente, suscetível de repressão imediata, não circunscrita apenas, como na hipótese dêste

processo, ao parecer dos técnicos em que se louva o honrado Sr. Prefeito. Entretanto, o Govêrno do tempo não preconizava o crédito extraordinário — recurso de última instância — mas a simples suplementação da rubrica orçamentária correspondente. Estou bem certo que o preclaro Sr. Prefeito não deixará sem revisão a idéia da abertura de crédito extraordinário, para a compra e consêrto de viaturas indispensáveis ao bem público, quando trafegam pela Cidade, em quantidade cada vez mais acrescida, os carros que dão confôrto privativo aos servidores públicos de maior hierarquia.

Será possível dar combate ao estado de precariedade sanitária, que não é mal súbito, por meio de reexame das vigentes dotações orçamentárias, mediante cancelamento de algumas, cujos fins são supérfluos, senão apenas úteis, e fortalecimento de outras, que têm destinação necessária, senão indispensável. Por meio de real economia de gestão, a Administração pública encontrará conduto para atingir a suficiência do bem comum. Os atos de imprevidência não caracterizam a calamidade pública; poderão dar-lhe causa, determinada a peste que apresentada com aspecto geral, atinge todos os membros da coletividade como se infere da conceituação de Carvalho Santos em verbete inserto no "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro" (vol. 6.º, pág. 263).

O próprio Luigi Granata, citado pelo nobre Dr. Procurador, define a calamidade pública como "um *evento* devido, principalmente, às fôrças naturais, às quais se podem unir atividades concernentes ou determinantes: um *evento que produza dano ou possibilidade concreta de dano*". Não bastará que se efetive a existência do *evento;* faz-se mister que produza dano ou possibilidade de dano. Neste caso vertente, qual o evento em razão de cuja presença se tenha já caracterizado a possibilidade concreta de dano? Então, o crédito extraordinário seria para a compra de drogas; para o levantamento imediato de hospitais e ambulatórios, ou para a distribuição pronta de socorros e o que mais valha, no ataque fulminante à bôca escancarada do mal. Então, não poderia circunscrever-se o crédito extraordinário à aquisição de viaturas, no estrangeiro, ou ao consêrto de viaturas fora do tráfego, que isso demandaria tempo.

A respeitável opinião de Edmond Picard, chamada pelo Dr. Procurador à ilustração do seu parecer, não voga como assertiva, dentro do direito brasileiro e visualizando, como lealmente esclarecido por aquêle eminente representante do Ministério Público, comentários a dispositivos de um Código Penal que não é o nosso. Picard admite que, "quando, para *prevenir* ou fazer cessar as calamidades, em casos de necessidade ou de urgência, a autoridade toma medidas que causam prejuízo a interêsses particulares, as pessoas lesadas, salvo exceção legal, não podem se queixar e reclamar indenização". Está certo, mas, nesse caso, ainda que se pretenda derivar fundamento que justifique a abertura de crédito extraordinário, bem é de ver que, para *prevenir* uma calamidade, há tempo que baste ao pronunciamento prévio do poder competente, quanto aos necessários recursos financeiros. Ainda que se pudesse admitir o crédito extraordinário, para prevenir uma situação de calamidade pública, não se justificaria a exclusão do Poder Legislativo do preparo das medidas a respeito cabíveis. Não posso estar de acôrdo, *data venia*, com o entendimento do nobre Doutor Procurador, quanto a que "a deficiência de limpeza da cidade e a paralisação das ambulâncias de socorros de urgência constituem uma calamidade pública iminente e inevitável."

A restauração dos serviços públicos, agora considerados precários, não pode determinar a medida de exceção do crédito extraordinário. A idéia da existência de uma calamidade pública declarada, por não terem sido supridas, oportunamente, as insuficiências dos transportes necessários à remoção do lixo e aos socorros dos acidentados faz admitir a conveniência de pedir o Sr. Prefeito à Câmara dos Vereadores o

crédito necessário para cobri-la, em regime de urgência, que poderá determinar a sua abertura em menos de cem horas. Contra as próprias ressalvas dêste voto, à Câmara será legítimo considerá-lo com êsse rogado caráter extraordinário, caso não suponha mais consentâneo com a boa técnica financeira autorizá-lo como *especial*, destinando-se a atender ao maior número dos males emergentes que supliciam a vida das ruas, por causa das inundações que se amiudam e das esteiras, em cômoros de resíduos e detritos que não se esgotam nos vasadouros.

Não creio pertinente, sem a prova ou a declaração da calamidade pública anunciada e tendo presente o poder da referida Câmara, entregar-se o Tribunal de Contas à chamada de uma responsabilidade em que, é evidente, estará superado o nível de suas atribuições próprias. Meu voto é no sentido de responder-se à consulta do honrado Sr. Prefeito, rogando-lhe o Tribunal que se dirija ao Poder Legislativo da Cidade, quanto antes, por não estar demonstrada a calamidade pública em função de cujos danos emergentes se imponha a abertura de crédito extraordinário sem o pronunciamento prévio da Câmara dos Vereadores.

Salas das Sessões, 12 de abril de 1951. — *João Lyra Filho*, Relator.

Votaram com o Relator os Senhores Ministros Benjamin Reis Júnior e Olímpio de Melo.

Votaram favoràvelmente à abertura do crédito solicitado os Senhores Ministros Jesuino de Albuquerque e Edgar Romero.

*

Voto do Sr. Sr. Ministro Jesuino de Albuquerque no n. 107.639-51.

Pede o General Prefeito a abertura do crédito extraordinário na importância de Cr$ 15.000.000,00 destinado à aquisição urgente de veículos para transporte de lixo e ambulâncias. Servirá também o crédito solicitado para medidas visando à neutralização dos efeitos das constantes inundações da cidade.

O acúmulo de lixo vem realmente se avolumando cada vez mais em todos os recantos da cidade, com justas apreensões para a população. Conforme estimativas publicadas no número de julho-dezembro de 1949 da "Revista de Higiene e Saúde Pública" — órgão da Sociedade Brasileira de Higiene — o lixo domiciliar aumenta numa proporção surpreendente, bastando mencionar que a média mensal de 1943, de 41.897.840m3, passou em 1947, a 56.685.891m3, o que representa um aumento médio de ... 14.788.051 m3 por mês.

Daquela época (1947) para cá o volume dêsse lixo continua a aumentar sistemàticamente, o que, a meu ver, justifica a aquisição de uma frota maior de modernos veículos, para coleta por zona. Efetivamente, além do mau cheiro proveniente da fermentação, o lixo acumulado transforma-se em foco de proliferação de moscas, ratos e mosquitos, três vetores de graves e mortíferas epidemias.

Ora, a medicina moderna deve ser antes de tudo preventiva, não só por ser a curativa muito mais onerosa para os cofres públicos, como pelas evidentes vantagens decorrentes de uma população devidamente protegida na sua saúde.

Quaisquer que tenham sido as causas da deprimente e perigosa situação do acúmulo de lixo na metrópole — com todos os maléficos efeitos que pode acarretar — nada justifica que se deixe a população à mercê das graves e ameaçadoras enfermidades que rondam a cidade. E' óbvio que compete aos poderes públicos a obrigação de prevenir todos os perigos que ameaçam a saúde pública. No caso em questão a calamidade já se pronuncia claramente e o que cabe ao Govêrno Municipal é prevení-la, e não combatê-la depois de iniciada.

E parece-me existir apoio legal para que tais providências sejam tomadas. Assim é que o Código de Contabilidade e também o parágrafo único do art. 75 da Constituição federal dizem: "A aber-

tura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública".

Não é lógico admitir tenha tido o legislador a intenção de criar um dispositivo constitucional sòmente aplicável a calamidades públicas consumadas, e que obrigue a autoridade a assistir impassível à eclosão da calamidade iminente, para só então poder agir.

Além disso à saúde pública, o maior patrimônio de um povo, devem assistir razões humanas distintas dos textos da lei.

Finalmente, tendo em vista que o crédito solicitado se destina também à aquisição de ambulâncias para suprir o estado de deficiência em que se encontram os socorros de urgência, constituindo assim mais uma medida de proteção à saúde pública.

Voto favoràvelmente a abertura do crédito solicitado.

Sala das Sessões, 17 de abril de 1951. — *Jesuino de Albuquerque.*