

REGISTRO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO — ABERTURA DE
CRÉDITO — AUTORIZAÇÃO LEGAL — EMISSÃO DE
APÓLICES

— *Interpretação do art. 25 da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N.º 113.393-50

DECISÃO

Ofício n.º 688, de 20 de junho de 1950, da S. do Prefeito, emissão de apólice no valor de Cr\$ 900.000.00,00, de que trata o decreto n.º 10.321, de 13 de junho de 1950:

O Tribunal recusou registro à emissão de apólices, unânimemente, por considerar o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, inconstitucional.

PARECER

Histórico — Em 14 de janeiro de 1947, usando da atribuição que lhe conferia o art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, houve por bem o Presidente da República baixar o decreto n.º 22.444, em que se declara o seguinte:

“Fica a Prefeitura autorizada a

fazer, dentro do prazo de quatro anos, contado desta data e sob garantia de bens e direitos que lhe pertençam ou venham a lhe pertencer e que se encontrem livres e venham a ser liberados, *as operações de crédito* que se tornarem necessárias para executar as obras complementares do plano de realizações urbanísticas já aprovado e parcialmente executado e outras que venham a ser aprovadas pelo Prefeito e de que resultem a valorização urbana, o descongestionamento das vias públicas, o encurtamento das distâncias de penetração para os arrabaldes e da comunicação entre êles, a solução dos problemas do abastecimento d'água, das enchentes, da limpeza urbana, do destino final do lixo, da assistência educacional e hospitalar e a instalação convenientemente aparelhada dos dife-

rentes órgãos e serviços da administração municipal.”

2. Éste artigo primeiro daquele importante decreto, que depois de envolver assim, num ligeiro traço, tôda a gama de obras públicas imagináveis para o progresso desta grande cidade, foi mais além e detalhou, no parágrafo primeiro, as providências que deviam ficar compreendidas, entre outras, no plano de realizações indicado:

“a) a criação de novas áreas edificáveis no centro da cidade e nos arrabaldes, o estabelecimento de espaços livres arborizados e ajardinados e a preservação e ampliação das reservas florestais;

b) o alargamento e a remodelação de vias públicas existentes, a abertura de novos logradouros e a perfuração de túneis;

c) o reforço da adução d’água, a revisão das linhas adutoras existentes e a remodelação e ampliação da rêde de distribuição de água;

d) a execução de obras de esgotamento e drenagem;

e) o aparelhamento e a mecanização dos serviços de obras municipais, de limpeza urbana e de coleta domiciliar de lixo;

f) a construção e a instalação de usinas para incineração de lixo ou para consumir ou tratar os refugos da cidade por outros processos aconselhados pela técnica e consagrados pela prática;

g) a instalação de pedreiras e oficinas;

h) a construção e aparelhamento de escolas, de hospitais e de sedes para repartições municipais e suas dependências;

i) a execução de obras e providências complementares e supletivas das que estão acima relacionadas.”

3. Com fundamento no decreto em apêço, cujos tópicos principais acabamos de transcrever, baixou agora o Prefeito do Distrito Federal o decreto n.º 10.321, de 13 de julho passado, publicado no *Diário Oficial* de 14 do mesmo mês e que dispõe, para usar das palavras de sua própria ementa,

“sôbre a emissão de apólices na importância de 900 milhões de cruzeiros, para custear o desmonte do Morro de Santo Antônio, a urbanização da esplanada resultante e áreas adjacentes, desapropriação, obras complementares e outras realizações previstas no decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947”.

4. E em face do que determina o art. 20, item V da Lei Orgânica, submete aquela alta autoridade ao registro dêste egrégio Tribunal o decreto que acaba de expedir, enviando, com ofício G.P. 688, de 20 também de junho, um exemplar do *Diário Oficial* em que foi o mesmo publicado e uma cópia do parecer emitido pelo Procurador Geral da Prefeitura acêrca da aplicação do decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947.

5. A questão levantada pelo próprio Procurador Geral gira em tórno da autorização dada nesse decreto para o Prefeito realizar operações de crédito. Trata-se de saber se, em presença do art. 25, § 1.º, item V da Lei Orgânica, que exige “autorização legal” para as operações dêsse gênero, pode o Prefeito utilizar-se hoje da faculdade do Presidente da República.

6. A simples circunstância de encaminhar o assunto a êste Tribunal o chefe do govêrno do Distrito, devidamente apoiado num trabalho jurídico, revela a delicadeza da questão, mostrando que já foi o problema colocado em têrmos de controvérsia, o que é natural, não apenas pela tese que o debate suscita, como por se tratar de um ato de extraordinária repercussão de caráter financeiro, na vida presente e futura desta metrópole.

7. Estudando, então, o caso, concluiu o nobre Procurador Geral que a emissão decretada pelo Prefeito é perfeitamente regular, posto que tinha *autorização legal* para êsse fim. “O advento de uma Constituição não interrompe a continuidade do Estado, e subsiste tôda a legislação anterior que com a Constituição não se tornou, explícita ou implicitamente, in-

compatível. Não se compreende o Estado um só momento fora da atmosfera jurídica que o envolve, pode ocorrer uma revolução, que integralmente mude a fisionomia política do Estado. Mas enquanto não fôr revogada pelo poder competente a legislação anterior, persiste tôda ela no que não fôr incompatível com os novos preceitos." E depois de citar como exemplo a continuidade da lei civil e comercial, bem como a de processo, mais adiante acentua: "Ninguém contesta a validade de decretos-leis emitidos na época em que eram legítimos, só porque a Constituição atual a desconhece. Não fôra assim, entraríamos na fase de insegurança e de anarquia." Essa situação de permanência e continuidade da legislação anterior foi retratada por Carlos Schmidt na sua *Teoria da Constituição*, ao recordar esta frase: "continuamos o velho Reich."

8. Ora, o art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, raciona o Procurador Geral, dispôs que o Distrito Federal, até ser decretada sua Lei Orgânica, seria administrado de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação daquele ato. E como a Lei Orgânica, só veio a ser decretada em 15 de janeiro de 1948, segue-se que o decreto federal baixado antes dela obedeceu a norma constitucional e a autorização nele contida, ainda está em vigor. A "autorização legal" para o Prefeito realizar operações de crédito é a que se compreende do decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, cuja vigência, pelo prazo que estatuiu (4 anos) e pela autoridade que o expediu (competente antes de ser decretada a Lei Orgânica), continua de pé.

9. Êste, em resumo, o parecer do Procurador Geral da Prefeitura. Informando o processo, o corpo instrutivo do Tribunal fêz um sucinto relatório do mesmo, abstando-se de anunciar opinião, por se tratar de matéria constitucional.

11. A Constituição de 18 de setembro de 1946, no art. 12 de suas Disposições Transitórias, prescreve:

"Os Estados e os municípios enquanto não se promulgarem as constituições estaduais, e o *Distrito Federal*, até ser decretada a sua Lei Orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação dêste ato."

12. Da legislação vigente em 18 de setembro de 1946, de conformidade com a qual se administrava o Distrito Federal, fazia parte o decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, que era assim uma espécie de lei orgânica do Distrito Federal, decretada sob o império da Constituição de 10 de novembro de 1937. Por êsse referido decreto-lei as funções legislativas do Distrito foram atribuídas ao Senado Federal e as executivas ao Prefeito. Mas, nos termos expressos do seu art. 31, ausente o Senado, assumiu-lhe o papel o Presidente da República, que assim ficou fazendo as vêzes de autoridade legislativa ou de poder legislativo do Distrito Federal:

"Enquanto não entrar em funcionamento o Senado Federal, as atribuições a êle conferidas, no que diz respeito ao Distrito Federal, serão exercidas pelo Presidente da República."

13. Por êsse mecanismo se constata que, assim como nas matérias de competência legislativa da União, tinha o Presidente da República o poder de expedir decretos-leis por força do art. 180 da Constituição de 1937, igual poder assumiu êle, pelo art. 31 do decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, nas matérias da competência legislativa do Distrito.

14. Ao ser, entretanto, promulgada a Constituição de 1946, entrando em funcionamento todos os poderes da União, cessou, como é óbvio, a função legislativa do Presidente na esfera nacional, permanecendo apenas em vigor a sua função legislativa para o Distrito, porque esta lhe foi expressamente confirmada pelo art. 12 das Disposições Transitórias e devia continuar até o advento de Lei Orgânica.

15. Isto pôsto, não se pode constatar que o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, baixado pelo Chefe do Estado, ganhou foros de lei, pois a função legislativa para o Distrito, que a Constituição de 1946 lhe reservara, sòmente veio a extinguir-se com a lei n.º 30, de 27 de fevereiro de 1947, a qual mandou revigorar no Distrito, a antiga Lei Orgânica n.º 136, de 18 de janeiro de 1937.

16. A nosso ver, o “decreto” n.º 22.444, em aprêço, recebeu uma denominação imprópria, que não traduziu fielmente a sua verdadeira significação. Trata-se de um “decreto-lei baixado para o Distrito Federal” e com estas mesmas palavras de que me sirvo teria sido mais exata a sua nomenclatura. A função de criar despesa e autorizar operações de crédito envolvia, como ainda hoje envolve, matéria típica da competência legislativa (Decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, art. 20, ns. I e II), e assim sendo o Presidente da República, ao autorizar o Prefeito a fazer operações de crédito para custear as despesas com as realizações urbanísticas da cidade, agiu como poder legislativo municipal e produziu um ato de indisfarçável cunho legislativo. O decreto n.º 22.444, tem, portanto, força de lei.

17. Elucidado êste ponto, pergunta-se: Continua em vigor o referido decreto? Pode o Prefeito aplicá-lo, usando da autorização que lhe concedeu para realizar operações de crédito? Estas perguntas nos levam primeiro à discussão da tese indicada pelo Procurador Geral em seu parecer constante do processo referente à permanência das leis anteriores, em face da promulgação de uma nova carta constitucional. A êsse respeito, nossa tradição jurídica é firme e não deixa margem para qualquer dúvida. Já os constituintes de 1823 propunham em seu projeto que “tôdas as leis existentes contrárias à letra e ao espírito da presente Constituição, são de nenhum valor”. E a Constituição de 1891 dizia, em seu art. 83:

“Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime, no que explicita ou implicitamente não fôr contrário ao sistema de govêrno firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados.”

18. Tal preceito foi reproduzido, com pequena variante de forma, na Constituição de 1934 (art. 187) e na Constituição de 1937 (art. 183). Não se encontra na Constituição atual, seguramente por se tratar de assunto que entrou para a categoria das coisas axiomáticas. O velho João Barbalho já doutrinava, aliás, em seus *Comentários*, que essa disposição não se faz indispensável. Sendo a Constituição a lei das leis, o simples fato da sua promulgação importa em revogar, implicitamente, tudo que ela proíbe e tudo que com ela se ache em antinomia.

19. Diante do exposto, é evidente que no Distrito Federal continuam vigorando tôdas as leis decretadas no periodo que antecedeu à Lei Orgânica e que por esta, ou por outros diplomas posteriormente expedidos, não foram tácita ou expressamente revogadas. Ao estabelecer a nova organização do Distrito, a Lei Orgânica apenas substituiu pelo órgão democrático adequado a autoridade que antes se investira do poder de legislar nos assuntos da competência municipal. Até à Lei Orgânica, fazia leis municipais o Presidente da República; promulgada a Lei Orgânica, passou a fazê-las a Câmara dos Vereadores, com sanção do Prefeito. Mas em nenhum dispositivo da Lei Orgânica se encontra direta ou indiretamente a ordem de suprimir a legislação comum existente na data de sua promulgação, a não ser, como é óbvio, as disposições em contrário ao que nela se instituiu. Pensar, aliás, de outro modo, seria admitir que, entre o advento do estatuto orgânico e a elaboração posterior das novas leis comuns, exigidas pela administração pública e pelos interesses dos cidadãos, se estabelecesse um periodo de insegurança e confusão, um periodo de

ausência e de intervalo da própria ordem jurídica, de vez que esta não se completa com apenas o conjunto de diretrizes e princípios fundamentais fixados na lei básica.

20. Todos os dias, aliás, estamos nós aqui confirmando esta doutrina. São freqüentes, e manejamos com “mão diurna e noturna”, os assuntos que envolvem a aplicação de leis, decretadas pelo Presidente da República no período em que êste enfeixava os poderes legislativos e que, entretanto, sobreviveram à promulgação do estatuto básico do Distrito Federal. A êsse propósito, e tomando ao pé da letra a frase reproduzida pelo tratadista alemão e lembrada pelo Procurador Geral em seu parecer, podemos dizer que, no Distrito Federal, continuou o velho *Reich*, a saber, continuou a legislação antiga naquilo em que não colide com as disposições da Lei Orgânica ou com outras posteriormente vetadas pelo Poder Legislativo.

21. Portanto, postulada a questão da validade ao decreto n.º 22.444, em face da Lei Orgânica, o que nos cumpre pesquisar é se êle colide com algum dos dispositivos do estatuto básico, de vez que, sem essa colisão, não se pode contestar a sua vitalidade.

22. O dispositivo da Lei Orgânica relativo às operações de crédito está assim redigido (art. 25, § 1.º, item V):

“Compete ao Prefeito realizar operações de crédito, bem como celebrar acordos com os credores ou devedores do Distrito Federal, tudo mediante *autorização legal*.”

23. *Autorização legal* não é outra coisa senão a autorização conforme à lei. Isto está nos dicionários. Logo a autorização contida no decreto n.º 22.444 é *legal*, porque, como explicamos anteriormente, foi dada pelo Presidente na sua função legislativa.

24. Não prescreve a Lei Orgânica que, para realizar empréstimos, deve haver licença da “Câmara dos Vereadores” ou do “Poder Legislativo”, hipótese em que, havendo individuação expressa de um dos órgãos dos po-

deres públicos, em pleno funcionamento com o consentimento dêle se tornaria viável a operação.

25. Exige, sim, autorização legal, em sentido genérico, a qual, tanto pode ser a de uma lei, hoje elaborada pela Câmara, como de outra lei anterior, regularmente expedida por quem então legislava. O que particulariza e qualifica a “autorização” prevista no citado inciso da Lei Orgânica é o adjetivo *legal*, e êste tanto pode ser um atributo inerente às leis de hoje, como às leis de ontem, contanto que se trate de lei, isto é, do ato legislativo legitimamente produzido.

26. Quando a Lei Orgânica se refere a atos *legais* ou a *lei* não quer com isso exprimir que se trata de diplomas votados pelo órgão legislativo atualmente em exercício. E se esta fôsse a interpretação exata, uma série de leis importantes estaria hoje totalmente varrida da circulação.

27. Vejamos um exemplo, colhido ao acaso. A arrecadação, cobrança e fiscalização dos impostos efetuar-se-ão de conformidade “com a lei que os instituir e regular”. Eis as palavras textuais da Lei Orgânica em seu art. 2.º, n.º VII, § 4.º. Lei que os instituir e regular. Pois bem. Já se lembrou alguém de impugnar os impostos cobrados no Distrito Federal, sob a alegação de que as “leis”, que os instituíram e regulam, não foram votadas pela Câmara dos Vereadores e sim vieram do tempo em que o Presidente da República fazia as leis? Consulte-se a legislação vigorante sobre o impôsto predial e territorial, o de transmissão *inter-vivos* e *causamortis*, o de transcrição, o de licença para localização e muitos outros, e se verá que todos estão regulados por “leis”, na verdade “decretos-leis” em que não tomaram parte os representantes do povo, mas aí se acham cobrados e universalmente aceitos. É que, antes da Lei Orgânica, aquêles “decretos” eram as “leis”; depois da Lei Orgânica, as “leis” são aquêles “decretos”.

28. Logo, em nenhum erro incidimos ao afirmar que a marca “legal” ou o carimbo “legal” não são apenas os que advêm da Câmara dos Vereadores. O decreto n.º 22.444, é também uma autorização “legal” para os efeitos do art. 25, § 1.º, item V, da Lei Orgânica, com o qual em absoluto não colide.

29. A questão que acabamos de ventilar não é, porém, a questão principal a examinar neste processo. Há na Lei Orgânica uma outra área de limitações e proibições anteposta ao legislador ordinário e que é aquela em que veio cair o decreto n.º 22.444. Não lhe fez nenhuma referência o illustre consultor da Prefeitura.

30. No capítulo relativo à ordem orçamentária do Distrito, a Lei Orgânica, em seu art. 18, assim reza:

“São vedados o estôrno de verba, a concessão de crédito ilimitado e a abertura, sem autorização legislativa de crédito especial.”

31. Estará conforme a êsse preceito, que proíbe a concessão de crédito ilimitado, o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947? Ou, ao inverso, colide êle com o dispositivo constitucional? Eis a tese que nos propomos esclarecer na exposição que se segue.

32. Para executar as obras urbanísticas indicadas no seu texto, autorizou aquêle decreto a Prefeitura a fazer as operações de crédito que se tornassem necessárias. Assim sendo, a questão está em saber qual o alcance exato da autorização dada, se ela importa na concessão de um crédito e, em caso afirmativo, se êsse crédito foi ilimitado.

33. Valendo-nos da própria significação etimológica das palavras, operação de crédito nada mais é do que uma transação destinada a reforçar os recursos financeiros dos Estados quando tenha de executar empreendimentos para os quais se torna insuficiente a sua receita normal e ordinária, podendo revestir a forma de empréstimo público por meio de apólices, como é o caso do processo e o Regulamento Geral de Contabili-

dade permite (art. 179 e seus parágrafos). Crédito é a autorização de despesa pública. Créditos adicionais são as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de orçamento (art. 86 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública”).

34. Daí se infere que, quando uma lei autoriza *operações de crédito para o fim de executar determinadas obras*, implicitamente concedeu o crédito, de vez que autorizou, não apenas a obtenção dos recursos adequados por meio de empréstimo, mas a sua finalidade, a saber, a própria despesa. As duas coisas estão juntas no decreto em aprêço, e uma, aliás, seria inútil ou impossível sem a outra. Com efeito, para que os recursos, sem a despesa? E como realizar a despesa, sem os recursos? Nestas condições, autorizada a operação de crédito, autorizado foi também o crédito, verificando-se aquela situação a que alude Agenor de Roure (*Orçamento*, 1926, pág. 124):

“Quando a lei especial *autoriza despesas mediante operações de crédito*, o Governo pode abrir o crédito especial em apólices...”

O decreto que abre o crédito pode desde logo autorizar a emissão; e o Tribunal, na decisão, deve declarar, neste caso, que registra o crédito e a emissão. Sempre que o crédito é aberto em apólices, entende-se que é pelo valor nominal e não pela cotação na praça.”

35. Reconhecemos que o decreto n.º 22.444 podia e devia ter tido redação mais própria. Mas mesmo com a que lhe foi dada, não pode ser entendido de outra maneira. E foi dêste modo que o entendeu a própria administração municipal, ao baixar o decreto n.º 10.321 ora submetido ao registro do Tribunal de Contas.

36. “A Prefeitura emitirá — é o que nêle está escrito — três séries de trezentos milhões de cruzeiros em apólices ao portador do valor nominal de duzentos cruzeiros cada uma, a juros de 5 por cento ao ano, destinadas a custear o desmonte do Morro de Santo Antônio, a urbanização da es-

planada resultante e áreas adjacentes, desapropriações, etc.”

37. Ora, é elementar em direito financeiro a regra de que nenhuma despesa pública poderá ser efetuada sem o crédito respectivo. Logo o decreto municipal, tendo estabelecido a emissão para o fim de realizar a despesa, abriu ao mesmo tempo, embora de modo não expresso, um crédito, sem o qual lhe seria impossível efetuar a despesa e sem o qual também não pode ser esta escriturada. O crédito foi aberto em apólices, verificando-se hipótese justamente igual à que levou Agenor de Roure, no comentário transcrito, a concluir, que quando a lei autoriza despesa mediante operações de crédito, o Governo pode abrir o crédito especial em apólices e que o registro da emissão, em tais casos, importa no registro do crédito.

38. Esclarecido, pelo exposto que no decreto n.º 22.444 se verifica uma concessão do crédito, nenhum esforço precisamos dispender para demonstrar que houve, no caso, uma concessão de crédito ilimitado.

Basta ler o texto do decreto e se verá que nenhum freio pôs o legislador às operações que autorizou, e conseqüentemente ao crédito que concedeu. Nenhuma alusão direta ou indireta, a qualquer limite. Se fôsse possível estabelecer uma escola no atributo da ilimitabilidade o que só para argumentar se concebe, dir-se-ia que o legislador do decreto n.º 22.444 fixou no crédito que concedeu o grau supremo da ilimitabilidade.

39. Casos haverá em que um crédito indemarcado pode ser restringido pela mesma natureza das despesas a que se destina. Mas o crédito de que tratamos não encontra o seu termo nem mesmo nas despesas para que foi concedido. Com efeito, engana-se quem pensar que o dispêndio autorizado pelo decreto “federal” n.º 22.444 se refira em espécie, ao desmonte do Morro de Santo Antônio e serviços complementares. Foram autorizadas as despesas “necessárias” para tudo que nêle se acha previsto, incluindo: o des-

monte de outros morros através da “criação de novas áreas edificáveis no centro da cidade, o estabelecimento de espaços livres e arborizados e ajardinados”; as obras de que resultem a valorização urbana, descongestionamento das vias públicas, o encurtamento das distâncias de penetração para os arrabaldes e da comunicação entre êles; as obras de solução dos problemas de abastecimento d’água, das enchentes, do lixo, e da limpeza urbana; as obras de assistência educacional e hospitalar e finalmente, as de instalação conveniente dos órgãos e serviços da administração municipal. Nessa rápida enumeração do art. 1.º que pelo parágrafo primeiro se prolonga ainda em outros vastos empreendimentos, se encerra todo um programa de engrandecimento da cidade pelo espaço de várias gerações, poderíamos dizer *per omnia saecula* e o legislador que assim o esboçou foi sem dúvida levado por uma visão fantástica do futuro.

40. Se para tudo isso autorizou o decreto as operações de crédito necessários, é forçoso convir que dado o grau de imprevisibilidade das despesas projetadas concedeu êle ao mesmo tempo um crédito imprevisível e ilimitado. A circunstância de haver o Prefeito aberto apenas um crédito de 900 milhões em nada altera a conclusão, porque isso resultou de sua vontade, tendo em vista apenas o plano do desmonte do Morro de Santo Antônio. Podia ter aberto um crédito ainda mais vasto como poderá abrir outro amanhã, pois o decreto n.º 22.444 não lhe traçou nenhuma fronteira e em verdade permite que por êle corram tôdas as despesas com quaisquer obras públicas que se possam imaginar. A êsse respeito o decreto importa em suprimir, pelo prazo nêle estabelecido, qualquer colaboração do Poder Legislativo pois o crédito concedido serve para tudo e para qualquer espécie ou tamanho de despesa. Trata-se portanto de um caso típico de concessão de crédito ilimitado expressamente vedada no art. 18 da Lei Orgânica. E assim o decreto n.º 22.444, fulminado pela sua incompatibilidade

com a Lei Orgânica não tem valor e não pode ser utilizado pelo Governo do Distrito Federal:

“A regra sôbre a proibição de créditos ilimitados provém da revisão de 1925-1926 à Constituição de 91, art. 34, § 2.º, através da Constituição de 1937, art. 50, § 4.º. O crédito ilimitado ainda que se dissimule é ato inconstitucional do Congresso.”

41. Assim escreveu Pontes de Miranda, nos seus *Comentários à Constituição* de 1946, vol. 2.º, pág. 88. E nos comentários à Constituição de 1934 (pág. 548) é realmente explícito.

42. Esta a opinião em que nos colocamos em face da autorização concedida no decreto n.º 22.444 para o Prefeito realizar operações de crédito para as despesas que menciona. Com o advento da Lei Orgânica, tornou-se incompatível com ela aquela autorização; está pois revogada; é nula; é como se não existisse.

43. Aliás do ponto de vista em que acabamos de ventilar o assunto o decreto n.º 22.444 já nasceu inconstitucional. Ele foi baixado em 14 de janeiro de 1947, quando já vigorava a Constituição de 18 de setembro e esta proíbe expressamente em seu art. 75 tal como fêz depois a Lei Orgânica no art. 18, a “concessão de créditos ilimitados”. Logo já não podia naquela ocasião o Chefe de Estado, mesmo legislando para o Distrito adotar uma providência em completo desacôrdo com o texto constitucional então vigente no país, pois é absurdo conceber que êsse mesmo texto constitucional, então vigente no país, conferisse ao Presidente atribuições para infringi-lo.

44. Se encararmos, entretanto, a questão por outro aspecto, isto é, se considerarmos que a operação de crédito e a concessão de crédito são coisas distintas e que esta, na hipótese em lide não se acha implicitamente contida naquela, ainda assim o decreto se apresentaria inoperante em face da Lei Orgânica.

45. De fato: decretada a operação de crédito (emissão de apólices) pela forma concebida no decreto municipal n.º 10.321, de 10 de junho próximo passado, teria agora o Governo de abrir o crédito adequado, uma vez que nenhuma despesa pública se efetua sem ser levada à conta do crédito próprio (Lei Orgânica, art. 20, n.º VI, § 1.º; Constituição Federal, art. 77, § 3.º; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 11, pág. 227). E então se verificaria êste dilema: ou o Governo abriria o crédito com fundamento no decreto n.º 22.444, e isto implicaria em tomá-la como a lei autorizativa do crédito, o que, por outro lado, tratando-se de concessão ilimitada, acarretaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da autorização; ou o Governo abriria o crédito dito sem apoio em qualquer lei e neste caso não poderia também ser registrado por infração clara da parte final do mesmo preceito do art. 18, da Lei Orgânica, que veda “a abertura de crédito especial sem autorização legislativa”.

46. Examinemos agora ainda a situação por outro prisma. Atenhamo-nos exclusivamente à letra do decreto n.º 22.444 e concluamos que êle se restringe a conceder apenas a licença para a operação de crédito, no seu sentido estrito de transação para obter recursos financeiros. Ainda assim lhe era defeso fazê-lo com caráter ilimitado, como a seguir veremos.

47. A exigência de autorização legislativa para fazer o Governo operações de crédito, como consequência lógica do poder de tutela e controle que tem o Congresso sôbre as finanças públicas, é assunto pacífico no direito constitucional brasileiro. Consagrou-a a Constituição de 1891, em seu art. 34, n.º 2, e assim o fizeram as Constituições posteriores.

48. Com referência, entretanto, ao limite das operações nada dispunha a Carta de 91, razão pela qual o assunto não foi muito focalizado pelos comentaristas do seu texto. É evidente que a fixação que o autorizasse, pois a ausência da tal limitação im-

portaria em transferir ao Executivo uma das missões maiores do Parlamento, a de controlar e regular os gastos públicos.

49. Depois da Carta de 91 a questão foi expressamente colocada em outros termos. As Constituições, ao mesmo tempo que atribuíram ao Legislativo a competência para autorizar os empréstimos, incluíram-se no seu texto normas de disciplina financeira e entre estas a proibição de conceder créditos ilimitados (Reforma de 1926, art. 34, n.º 2 e § 2.º; Constituição de 34, arts. 39, n.º 3 e 50, § 4.º).

50. É o que se encontra estabelecido na Constituição em vigor. Em seu art. 65, n.º VI, dispõe que ao Congresso Nacional compete autorizar quaisquer operações de crédito, e no art. 75, como já vimos linhas atrás, estabelece que fica vedada a concessão de créditos ilimitados.

51. Tem-se então entendido, e isto nos parece fora de qualquer contradição, que o preceito do art. 65, n.º VI, deva ser interpretado à luz do que se contém no art. 75.

52. De acôrdo com a velha regra anglo-saxônia, se o parlamento detém a bôlsa, sômente êle dispõe dos dinheiros públicos, faculta o seu dispêndio e fiscaliza o emprêgo dos mesmos. Lógicamente devem as Câmaras fixar sempre o máximo das despesas e dos empréstimos que elas permitem:

“Dar autorização ampla, ilimitada para o Presidente gastar a receita ordinária e comprometer o crédito do país, importa em despir-se de prerrogativa, não suscetível de ser delegada, a principal, a essencial das assembléias; declarar que o Executivo dispenda o que quiser, e onere para o futuro, na soma que lhe aprover, o erário nacional, com obrigações de pagamentos de juros e amortizações, equivale a lhe transferir um poder que é intrínseca e exclusivamente parlamentar: na esfera política não se conhece a faculdade de substabelecer *sem reservas*” (Carlos Maximiliano, *Comentários à*

Constituição de 1946, vol. II, págs. 131 e 132).

E, em seguida, o mesmo autor:

“Porisso, a revisão de 1925-26 introduziu no Estatuto básico o § 2.º do art. 34: “*é vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados.*”

E mais adiante:

“É claro que se tornaria irrealizável a operação, ou pelo menos prejudicial ao país, se o Parlamento descesse a minúcia, as quais o prestamista conheceria de antemão. Apenas fixa o máximo da soma em que podem obrigar o Tesouro; deixar à discreção e habilidade do Executivo e seus agentes as condições do negócio embora reste ainda o direito de o processar politicamente (*impeachment*) se agiu com descuido, desamor ao país, imperícia, ou má-fé.”

53. Tôda esta argumentação cabe, como uma luva, no caso do Distrito, de vez que a Lei Orgânica apenas produz, e não poderia proceder de outro modo, os princípios consignados na Carta Magna. Assim, pois, é contrária à Lei Orgânica tôda lei que autoriza créditos ilimitados.

54. À vista de tudo quanto acabamos de expor, parece-nos que o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, não mais prevalece, pela sua manifesta antinomia com o art. 18 da Lei Orgânica, e que porisso a emissão de apólices decretada com fundamento em seus dispositivos não está em condições de merecer registro no Tribunal de Contas.

55. Aliás o próprio Governo atual do Distrito, em outra situação parecida com a de que nos ocupamos, soube evitar com acêrto o uso dêsse decreto. Tratava-se de emitir apólices para garantir novo contrato que se propunha celebrar com o Banco do Brasil, financiando com o produto das obras da avenida Getúlio Vargas. E naquela oportunidade preferiu dirigir-se à Câmara dos Vereadores sugerindo uma lei autorizativa para a operação, com limite previamente estabelecido, a lançar mão do decreto n.º 22.444, em cuja validade constitucional seguramente não

confiava (*Diário Oficial* de 5 de maio de 1948, mensagem do Prefeito dada de 29 de abril de 1948). Outro fato: a primeira legislação que tratou do financiamento e execução dos planos de urbanização da cidade, em pleno período discricionário (Decreto-lei n.º 2.722, de 30 de outubro de 1940) teve o cuidado de fixar o máximo, nos empréstimos que autorizou para aquela finalidade (Decreto-lei n.º 2.722, arts. 2.º e 3.º §§ 2.º e 3.º).

56. De acôrdo com tais precedentes, que nos parecem os mais certos, dispõe ainda o ilustre Chefe do Executivo do Distrito do meio adequado a levar avante a grandiosa obra idealizada com relação à colina histórica, cujo nome é tão caro às tradições cariocas. Reunido está o Poder Legislativo, e ainda com o tempo para deliberar, em condições de resolver o assunto pela votação de lei em que a questão se apresente devidamente esclarecida.

57. Porisso, evocando uma passagem em que o velho Rui, no antigo Senado da República, discutia o projeto que autorizava o Governo a realizar o *fundings loan*, pedimos vênia para colocar como fecho dêste parecer o final do seu discurso:

“Medidas evidentemente desta natureza não se podem outorgar ao Governo senão formal e declaradamente, mediante texto legislativo, *que não deixe dúvida nenhuma na sua interpretação.*”

E não foi o que se deu.”

Em 4 de julho de 1950. — *Francisco Negrão de Lima*, Procurador.

VOTO

A principal questão a ser ventilada no julgamento do processo de registro da operação de crédito de que trata o decreto n.º 10.321, de 13 de junho último, segundo o ilustrado Dr. Procurador dêste Tribunal, prende-se à impossível ilimitação de crédito, originariamente reconhecida pelo decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947,

expedido pelo Sr. Presidente da República.

A vigente Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe que “são vedados o estôrno de verba, a concessão de crédito ilimitado e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial” (art. 18). A letra da lei citada repete o texto do art. 75 da própria Constituição Federal. A concessão de crédito ilimitado, comenta Themístocles Cavalcânti, “seria a própria negação do orçamento por sua natureza medido, especificado, limitado” (*in A Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 183).

A vigente legislação financeira do país oferece ensanchas a que se efetive em condições menos platônicas a fiscalização delegada ao Tribunal de Contas, contendo os extremos de sua situação certa vez denunciada pelo Ministro Tavares de Lira (*in Relatório da Gedd's Comitee Brasileira*), à vista da Proposta Orçamentária de 1925. Então, aquêle dispositivo do art. 263, do orçamento da Despesa para 1924, impedindo que o Executivo promova qualquer serviço novo para o Tesouro, enquanto o Congresso não autoriza a abertura do necessário crédito, ou não conseguir a inclusão da respectiva verba no Orçamento.

A respeito, Agenor de Roure relembrou (*in Orçamento*, pág. 126) haver sido o citado Ministro Tavares de Lira quem propôs que o Tribunal de Contas não registrasse crédito, baseado em autorização sem limite máximo. Vinhamos de uma prática, ainda não inteiramente dissipada. O depoimento daquele autorizado estadista republicano é persuasivo:

“Tais atos nunca foram presentes ao Tribunal de Contas a não ser tratando-se de emissão de apólices. Mesmo ao tempo em que o Tesouro emitia papel moeda, o Ministro da Fazenda limitava-se a consultá-lo sôbre a emissão desta ou daquela quantia, sem lhe comunicar, posteriormente, se ela fôra ou não feita, no todo ou em parte. Sôbre outras quaisquer operações de crédito, é como se êle não existisse. Nunca as

submeteu ao seu registro. Apenas, em raríssimos casos, lhe tem dito qual a importância líquida das referidas operações, para o efeito de sua escrituração. A regra é o Governo fazê-las e dar ao seu produto a aplicação que entende, livremente”.

O decreto federal de que se utilizou o Sr. Prefeito esgota a capacidade do poder financeiro do Distrito Federal e extravaza, além da sua força operante, concentrada em mão de uma mesma autoridade administrativa, pelo menos durante quatro anos. Para executar obras epidérmicas de urbanização e um rol de outras realizações, não expressamente catalogadas, o diploma autoriza a Prefeitura do Distrito Federal a contrair as operações de crédito que se tornem necessárias. Com base em causas indeterminadas, multiplicar-se-iam efeitos infinitos.

Mas, não será possível instituir crédito sem criar dívida, que é a contrapartida de uma mesma operação. Não será possível ao administrador público criar dívida, com sua responsabilidade direta e exclusiva em nome de toda a comunidade, sem autorização originária do poder que nesse momento em que a dívida se contrai, dispuser de competência legal para conceder a mesma autorização. O empréstimo é uma operação pela qual a entidade pública usa do crédito público. Em outros termos, segundo Amaro Cavalcânti, é ato pelo qual ela recorre ao crédito a fim de obter os capitais necessários na ocasião, estipulando ou aceitando as condições e encargos respectivamente. O compromisso resultante do empréstimo tomado é o que constitui a dívida pública (*in Elementos de Finanças*, pág: 326).

Mas, o eminente Prefeito do Distrito Federal não é uma entidade pública, sendo uma autoridade pública, apenas, no desempenho de função executiva. A partir da data em que existe Câmara Legislativa no Distrito Federal, só mediante autorização dela poderá ser onerado o crédito público da Cidade e poderá ser instituída dívida pública, a cujo pagamento se obrigam todos os

contribuintes do erário. Dentre as funções atribuídas ao Poder Legislativo, a Constituição incluiu a de “autorizar abertura e operações de crédito” (art. 65, n.º VI) e, dentro do Governo do Distrito Federal, incluiu uma Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas (art. 21).

O Governo do Distrito Federal é exercido com a simultânea participação do Prefeito e da Câmara dos Vereadores, eleita pelo povo, com funções legislativas. Se o Prefeito, sozinho, se julgasse autorizado a esgotar as atribuições do Governo, a Câmara poderia arrogar-se também, isoladamente, o poder de esgotar aquelas atribuições. O Decreto Federal n.º 22.444, aliás, autorização alguma concedeu ao Prefeito diretamente, mas à Prefeitura ou face à terminologia da vigente Lei Orgânica, ao Governo do Distrito Federal àquele tempo exercido só pelo Executivo, mas, hoje, com a participação do Legislativo.

Quanto a citada Lei Orgânica, por exemplo, no art. 47, alude a “imóveis sujeitos a imposto da Prefeitura” não se refere senão a impostos do Distrito Federal, criados por lei do Distrito Federal e cobrados pela administração local. Quando declara, no art. 39, que “A Prefeitura será civilmente responsável pelos danos que os funcionários, nesta qualidade, causarem a terceiros”, não atribui a responsabilidade ao Prefeito, diretamente, nem exclui os servidores da Câmara dos Vereadores, nem os deste Tribunal de Contas. Quando, no art. 45, § 2.º, menciona “os empregados da Prefeitura”, a Lei orgânica está tratando de todos os servidores do Distrito Federal, não obstante a insuficiência da terminologia. Estou repetindo entendimento de que já me vali em outra oportunidade.

A competência para realizar operações de crédito, nos termos da Lei Orgânica (art. 2.º, n.º VIII”), é concedida ao Distrito Federal, como pessoa jurídica de direito público, por meio dos seus poderes de governo, ou por meio de leis de cuja formação participam o legislativo e o executivo. O Go-

vêrno do Distrito Federal é exercido pelo Prefeito e pela Câmara dos Vereadores (art. 5.º da Lei Orgânica). A lei não poderá ilimitar o crédito, seja qual fôr a natureza dêste: orçamentário ou extra orçamentário, em espécie ou mediante título. A lei não poderá deixar o crédito sem limite, porque deverá definir e conter a dívida resultante. Se fôsse possível instituir e utilizar crédito, sem contrair dívida, não haveria quem não vivesse dos seus recursos. Mas, não é a causa, senão os efeitos que pesam nas contas do patrimônio, visto êste no sentido lato a que nos conduzem as regras da contabilidade pública.

O douto Procurador adere à convicção dos que reconhecem incontestável, que o Decreto Federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, baixado pelo Sr. Presidente da República, ganhou foros de lei, porque "a função legislativa para o Distrito Federal, que a Constituição de 1943 lhe reservara somente veio a extinguir-se com a Lei n.º 30, de 27 de fevereiro de 1947, a qual mandou revigorar no Distrito Federal a antiga Lei Orgânica n.º 136, de 18 de janeiro de 1936". Então, aduz o ilustrado Dr. Francisco Negrão de Lima:

"A nosso ver, o decreto n.º 22.444 em aprêço recebeu uma denominação imprópria que não traduziu fielmente a sua verdadeira significação. Trata-se de um "decreto-lei baixado para o Distrito Federal e com estas mesmas palavras de que me sirvo teria sido mais exata a sua nomenclatura. A função de *criar despesas e autorizar operações de crédito envolvia como ainda hoje envolve matéria típica de competência legislativa* (Decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, art. 20 ns. I e II), e assim sendo, o Presidente da República, ao autorizar o Prefeito a fazer operações de crédito para custear as despesas com as realizações urbanísticas da cidade, agiu como poder legislativo municipal e produziu um ato de indistinctível cunho legislativo. O decreto n.º 22.444, tem, portanto força de lei".

Adiante, o Dr. Procurador discute se o referido decreto continua em vigor, em face da Lei Orgânica, e se colide com algum dispositivo da Carta Magna, parecendo-lhe não incidir em êrro ao afirmar que a *marca legal* não advém apenas da Câmara dos Vereadores. Assim, conclui que "o decreto n.º 22.444 é também uma autorização legal, para os efeitos do art. 52, § 1.º, item V, da Lei Orgânica, com a qual em absoluto não colide". A vista do erudito parecer da Procuradoria, que merece ser publicado, o decreto deveria prevalecer, pela indicada razão se o não fulminasse, segundo suas próprias conclusões, "sua manifesta antinomia com o art. 18 da Lei Orgânica". Por não naver atendido à disposição do citado artigo, "a emissão de apólices decretada não está em condições de merecer registro no Tribunal de Contas".

Dispensamo-me do estudo da referida antinomia, realmente manifesta. Ainda que a vedação da concessão de créditos ilimitados não estivesse consignada expressamente no art. 18 da Lei Orgânica, os efeitos do decreto n.º 10.321, de 3 de junho último, seriam barrados pela Carta Magna, de 1946, que proíbe essa ilimitação (art. 75). A Carta Magna não estende ao Distrito Federal senão os poderes que por ela não são vedados implícita ou explicitamente aos Estados e aos Municípios (Constituição, art. 18, § 1.º e Lei Orgânica, art. 2.º). E' possível que o decreto n.º 22.444, como realça a Procuradoria, tenha recebido denominação imprópria.

Tenho dúvida em reconhecer, porém, que o Sr. Presidente da República, a partir de 18 de setembro de 1946, tivesse competência para expedir decretos-leis ou estivesse autorizado a *legislar* para o Distrito Federal. A Constituição não reconhece mais que os instrumentos denominados *lei e decreto*; mesmo em face do art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se infere estivesse autorizado o Sr. Presidente da República a aplicar competência não expressa-

mente declarada e até colidente com as **dominantes do regime** instituído com a Carta que passou a vigorar.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias declara que o Distrito Federal “até ser decretada a sua lei orgânica, será *administrado* de conformidade com a legislação vigente na data de sua promulgação”. O Ato reconhece a subsistência transitória da legislação então vigente dentro da qual deveria continuar a ser exercida a Administração Pública, até ser decretada a lei orgânica. Uma coisa é reconhecer a legislação então vigente e outra é autorizar o Sr. Presidente da República a inovar ou estender essa legislação. O Ato admitiu a Administração dentro daquela legislação de então por diante, continuasse a ser editada legislação pelo sistema dos decretos-leis em voga ao tempo da Constituição derogada.

Admitimos que o Sr. Presidente da República estivesse autorizado a permanecer legislando. Então o decreto n.º 22.444 deveria ter sido expedido com obediência àquela legislação então vigente. Das leis então em vigor a mais importante era a própria Constituição de 1937, que dispunha no art. 30:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República com aprovação do Conselho Federal, e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal”.

Mais adiante, por força da Lei Constitucional n.º 13, de 13 de novembro de 1945, o Conselho Federal passou a denominar-se Senado Federal (art. 1.º, parágrafo único). Prevalceria na data da expedição do decreto n.º 22.444, a letra do art. 31, do decreto-lei n.º 96, de 2 de dezembro de 1937 (Lei Orgânica). Diz o art. 31:

“Enquanto não entrar em funcionamento o Senado Federal, as atribuições a êle conferidas, no que diz respeito ao Distrito Federal, serão exercidas pelo Presidente da República”.

O art. 31 da Lei Orgânica correspondia ao desempenho de uma atribuição de caráter supletivo, deferida ao Pre-

sidente da República enquanto o Senado não estivesse em funcionamento, porque ao Senado é que cumpriria legislar para o Distrito Federal, nos termos do art. 30, da Carta Magna de 1937, emendado pela Lei Constitucional n.º 13, de 1945. — Mas, o citado art. 31 da Lei Orgânica, havia sido derogado e já não estava em vigor, na data em que o Sr. Presidente da República expediu o decreto n.º 22.444. A derrogação decorreu da Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, que alterou os arts. 7.º, 30.º e 53.º, da Constituição de 1937, dando-lhes, respectivamente esta nova redação:

“A Administração do atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será organizada pela União (art. 7.º). “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, demissível *ad nutum*, e pelo órgão deliberativo criado pela respectiva lei orgânica” (art. 30).

“Ao Conselho Federal cabe legislar para os Territórios no que se referir aos seus interesses peculiares” (art. 53).

Assim, aquelas funções de caráter supletivo atribuídas ao Presidente da República, enquanto o Senado não entrasse em funcionamento, já estavam efetivamente suprimidas, porque não mais ao Senado, senão ao órgão deliberativo que viesse a ser criado pela respectiva lei orgânica, é que cumpriria legislar para o Distrito Federal. Na legislação em vigor, como indicado no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já não se incluía a competência do Presidente da República para legislar em relação ao Distrito Federal, por não estar em funcionamento o Senado. Mesmo em vigor não poderia ser aplicado o art. 31, da Lei Orgânica, por que, então, o Senado estava em funcionamento, pouco importa que sob o regime de outra Constituição.

O Sr. Presidente da República não poderia ter usado da atribuição do art. 12 do Ato das Disposições Constitucio-

nais Transitórias para decretar sem poder constitucional ou simplesmente legal, uma autorização da amplitude dessa de que é teor o decreto n.º 22.444. Eis porque ousou discordar da argumentação utilizada pelo ilustre Procurador Francisco Negrão de Lima, nos itens 11, 12, 13, 14 e 15 do seu brilhante parecer.

Ainda que o decreto referido fôsse constitucional, face à recordada *disposição transitória* dito diploma deixaria de ter existência jurídica a partir da data em que começou a funcionar a Câmara dos Vereadores, senão a partir da Lei n.º 30, de 27 de fevereiro de 1947, que mandou revigorar no Distrito Federal a antiga Lei Orgânica n.º 136, de 18 de janeiro de 1936. E' que a lei posterior revoga a anterior, nos termos da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (art. 2.º, § 1.º), *quando seja com ela incompatível*. O decreto n.º 22.444 de 14 de janeiro de 1947, é incompatível com a Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948.

Bem sei que não é fácil determinar a incompatibilidade entre duas leis, mas, segundo Francesco Ferrara (*in "Trattato di Diritto Civile Italiano"*; vol. I, parte I, pág. 253, ed. de 1921), essa incompatibilidade é esclarecida pela indagação do nexo entre duas ordens de normas e o fundamento da nova disposição. Não se trata, na espécie da incompatibilidade material, que se manifesta à primeira vista, quando o conflito é evidente entre as disposições da lei anterior e as da lei posterior.

Socorro-me da lição dos comentaristas e invoco o esclarecimento do Professor Oscar Tenório (*in "Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro"*, pág. 49, ed. de 1944), para um exame psico-sociológico das leis, o conflito emana do espírito das disposições, dos fins que ditaram uma e outra, o aplicador, a fim de caracterizar a revogação, tem de realizar um exame psico-sociológico das leis. E' que a elaboração do direito escrito não é simples processo técnico. O citado comentarista esclarece:

"Atende o legislador às condições do meio, a variações que se operam no tempo, à índole do regime às tendências espirituais e momentâneas de cada época. Quando o aplicador tem de concluir, por incompatibilidade, pela revogação ou não de uma lei, o esforço a ser dispendido para chegar a uma conclusão segura é hercúleo, pois transcende a um mero confronto de preceitos e regras. A incompatibilidade, para ser causa revogatória da lei, basta ser parcial. Não se exige conflito entre tôdas as disposições das duas leis. Qualquer incompatibilidade verificada é suficiente para legitimar a revogação da lei anterior. Dispondo de maneira diferente, manifestou, implicitamente, o legislador, o propósito de abolir todo o texto anterior, entende-se que, pelo simples fato de ter estabelecido incompatibilidade entre algumas disposições, teve em mira dispor, de maneira formal, em texto único, sôbre determinada matéria. Não está em contradição êsse critério com o segundo caso de revogação tácita da lei — "quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior". Se no primeiro caso o legislador traduziu sua incompatibilidade com o direito escrito anterior, no segundo, mesmo sem ocorrer incompatibilidade, pretendeu dispor de maneira a cortar quaisquer vínculos com as leis do pretérito. Ao preceituar em nova lei a matéria anterior, assinala Ferrara, infere-se a vontade do legislador de liquidar o passado criando um complexo e autônomo sistema de princípios. A modificação ou revogação da lei se opera, normalmente, pela revogação expressa ou tácita. Há, entretanto, outras causas que operam o fim das normas, tirando-lhes a vida".

Dentre essas causas outras, "a cessação da autoridade da qual emanaram as leis". As transformações nos regimes políticos, acrescenta o comentarista.

"Criam um novo direito inspirado e determinado pelas necessidades do Estado e do Governô. Os fenômenos re-

volucionários são de natureza sociológica e jurídica. Os problemas jurídicos que surgem de uma revolução, isto é, da alteração violenta da estrutura jurídica do Estado, se resolvem de acôrdo com o princípio de que as normas que o poder revolucionário elabora constituem *direito vigente, têm obrigatoriedade*. A função legislativa é exercida pelo *poder de fato*, com o objetivo de, após, a convulsão ou para debelá-la disciplinar a vida social”.

Em face das expostas razões, remata o professor e magistrado:

“Em virtude do que acabamos de enunciar, concluímos que a *cessação da autoridade da qual emanaram as leis inporta, em princípio, na revogação de todo o direito que sancionou. Dá-se a revogação quando o novo regime está em incompatibilidade com o anterior, que resulta do mero confronto entre eles*”.

Ora, nos têrmos do regime implantado pela Constituição de 1946 e, mais diretamente, face à vigente organização do Distrito Federal, há flagrante incompatibilidade entre a lei anterior — o decreto n.º 22.444 — e a lei atual — a própria Lei Orgânica, que debelou a subversão autonômica e restaurou o primado da divisão tripartidária dos poderes, contendo cada qual dentro do seu tradicional domínio. Como recordou o Dr. Procurador, “função de criar despesas e autorizar operações de crédito envolve matéria típica da competência legislativa”. A lei de ontem não pode ser aplicada hoje porque incompatível com a ordem legal vigente, restaurada pela lei hoje em vigor. Não podem estar simultâneamente em vigor duas leis em conflito. A antiga terá que ceder à nova; a anterior à posterior.

Se nenhuma das razões expostas bastasse à demonstração da insubsistência do decreto n.º 22.444, quer por suas causas, como por seus efeitos, outro fundamento haverá — já então de ordem constitucional — que vulnera mortalmente o texto do referido diploma. E’ que ao Sr. Presidente da República, no uso de poderes legislativos do Dis-

trito Federal, seria defeso delegar ao Poder Executivo atribuições que lhe eram privativas; a delegação é expressamente vedada a qualquer dos poderes (Constituição, art. 36, § 2.º). Ora, o decreto n.º 22.444, como aplicado, importa uma delegação ao Prefeito do Distrito Federal, que exerce o Poder Executivo, de atribuições próprias do Poder Legislativo, pelo prazo de quatro anos. A delegação anularia a competência parcial de tôda legislatura; valeria por declarar que os atuais vereadores estariam impedidos, por via inconstitucional, do exercício dos próprios poderes originários da Constituição, em decorrência dos quais estão reunidos em Câmara Legislativa.

A delegação é impossível, tanto quanto se aquêle diploma tivesse entendido autorizar o Sr. Prefeito, por exemplo, a expedir os atos orçamentários de cada exercício durante quatro anos. Ainda que o decreto n.º 22.444, se revestisse de todos os bons preceitos, sua eficácia não iria além da data da Lei n.º 30, de 27 de fevereiro de 1947, porque, de então por diante, estará derogado, por incompatível com a Lei Orgânica. De então por diante, o referido diploma não poderá produzir novos efeitos jurídicos.

A legislação anterior à Lei Orgânica, inclusive as leis tributárias a que se referiu o ilustre Dr. Procurador, continua a produzir efeitos e se mantêm em vigor exatamente porque a Câmara dos Vereadores não lhes ditou curso diverso, nem interrompeu o curso existente. Ou, melhor dizendo, porque a Câmara dos Vereadores não instituiu a lei nova que tornasse incompatível a anterior. Senão ter-se-ia criado conflito que tornaria revogada a lei anterior, por incompatível, nos têrmos das já citadas disposições do Código Civil. No caso em apreço, a incompatibilidade do decreto n.º 22.444 decorre da existência da própria lei federal posterior. Mas, antes, em face da Constituição, já estaria caracterizada sua inconstitucionalidade.

O Sr. Prefeito do Distrito Federal, a respeito de cujas linhas de admi-

nistração só tenho razões para reafirmar o juízo por mim já tantas vezes acentuado, como cidadão e contribuinte, não terá dúvida, estou certo, de reexaminar os fundamentos do ato formalizado com a expedição do decreto n.º 10.321, de 13 de junho último, a cuja assinatura há de ter sido levado por insuficiência das fontes de consulta. O conhecimento que tenho de seu privilegiado poder de assimilação me habilita a admitir que Sua Ex.^a, ao reexaminar aquêlê referido ato, à luz de melhores e mais meditados juízos, saberá dar curso, por via compatível, ao empreendimento de extraordinária marca na vida eterna da Cidade, a que se proçõe com seguras probabilidades de êxito, tantas as provas existentes de sua excepcional capacidade. Bastará ao Sr. Prefeito restituir o pensamento às suas próprias declarações à Câmara dos Vereadores, a propósito dêste mesmo assunto.

E' que, então, ainda na vigência da Lei Orgânica n.º 30, de 27 de fevereiro de 1947, a Câmara dos Vereadores havia aproveitado projeto de lei que revogava o decreto n.º 22.444, em causa. O Sr. Prefeito negou-lhe sanção em ato diretamente apreciado pelo Poder Legislativo da Cidade, como prescrito na referida Lei Orgânica. Mas, ao ditar as razões do *veto* ponderou o Sr. Prefeito que sua recusa à sanção decorria do fato de invadir o projeto a área de atribuições do Poder Executivo, por excluir de sua competência o direito de decretar a expropriação de imóveis. Em verdade, pelo art. 5.º, n.º IV, letra g, da Constituição, à União é que cumpre legislar sôbre a matéria e, nos termos do art. 6.º, essa competência exclui qualquer outra legislação supletiva ou complementar, razão que desvitaliza a capacidade da Câmara local para legislar a respeito, não obstante prevista na própria lei Orgânica.

Quanto ao mais, isto é, quanto aos outros poderes inscritos na tábua do decreto n.º 22.444, o Sr. Prefeito reconheceu que "A atribuição legislativa de que se valia o Presidente da Re-

pública, para os assuntos do Distrito cessou, ao ser promulgada a lei n.º 30, de 27 de fevereiro, que revigorou a antiga lei orgânica (lei n.º 196, de 18 de janeiro de 1936), *passando aquêlê função à alçada da Câmara dos Vereadores*". E, são ainda palavras textuais, "*entrou assim o poder executivo municipal a depender desta, em relação a certas medidas de governo, não, porém, quanto aos assuntos atinentes à desapropriação, que constitui, claramente, matéria de competência da União, escapando, portanto, ao âmbito do parlamento local*".

Assim como criteriosamente reconhecido pelo Sr. Prefeito, o Poder Executivo entrou a depender da Câmara dos Vereadores, diretamente, em relação a certas medidas de governo, que são tôdas as que se discriminam na Lei Orgânica, nomeadamente no art. 2.º, dentre as quais, de modo expresso, a que se consigna no inciso VIII: — realizar operações de crédito nos termos da Constituição. Dentre as quais, também, as que decorrem da aplicação dos arts. 45 e 48, da mesma Lei Orgânica. Não será permitido oferecer bens públicos em garantia de operações de crédito, ou de empréstimo, como textualmente declarado (art.º 1.º, parágrafo único) no decreto n.º 10.321, sujeitando-se à alienação e à penhora, salvo em virtude de lei especial (art. 45). Só por lei originárias da Câmara dos Vereadores poderão ser regulados os processos e diligências referentes a terrenos do Distrito Federal e às demolições e interdições, bem assim os contratos e obrigações resultantes da entrega, cessão (sic) ou doação de terrenos para abertura ou melhoramento de ruas e logradouros em geral (art. 48). Ainda aqui se evidencia a incompatibilidade e, em consequência, a derrogação do decreto n.º 22.444.

Pautei a linha da minha conduta funcional, como Secretário Geral de Finanças, coerente com as razões expostas neste voto. Recordo que, enfrentando estudo desta mesma valia, a pro-

pósito de acôrdo firmado com o Banco do Brasil e de que resultou a recomposição das condições de dívida contraída, também, para a realização de obras de urbanização, fixei a diretiva agora ratifica. E' que, face à existência de apólices urbanísticas, emitidas sôbre lastro de imóveis pertencentes ao patrimônio do Distrito Federal, inclusive os terrenos do morro de Santo Antônio, entendi proveitoso ao interesse público pleitear a liberação da garantia, mediante emissão de novos títulos, fundados, simplesmente, no crédito da Cidade, sem ônus hipotecário para efeito de possibilitar-se o oferecimento de tais imóveis em função de outra operação de crédito, que visava ao próprio desmonte do referido morro de Santo Antônio. E' claro que condicionei minha gestão à aprovação do Sr. Prefeito, por quem estava instruído; êle se projetou como principal animador do louvável plano que está no seu empenho executar.

A forma técnica dessa relembração recomposição de dívida, que reputo altamente satisfatória, é a que se expõe no acôrdo firmado ao tempo de minha secretaria. A forma legal não poderia ter sido senão a que tomei, a iniciativa de propor ao Sr. Prefeito, e por êste aprovada: pedir à Câmara dos Vereadores que autorizasse a emissão dos novos títulos, não obstante o decreto n.º 22.444, que já então me parecia mais que desvitalizado e sem nervos. Assinou-se o ajuste com o Banco do Brasil, sujeito à homologação da Câmara dos Vereadores, nos têrmos do art.º 25, n.º III, *in fine*, da Lei Orgânica, e compreendeu-se que, mesmo homologado, não poderia produzir efeitos sem que o Poder Legislativo autorizasse a emissão dos novos títulos, nos têrmos do n.º V, do mesmo artigo da referida lei. Minutei mensagem e redigi projeto de lei, cujos têrmos, aprovados pelo Sr. Prefeito, foram presentes àquele Poder.

A situação de hoje repete a de ontem. E' que não pode ser onerado o crédito público, nem alienado o patri-

mônio público, ou instituída dívida pública, sem prévia e expressa autorização da Câmara dos Vereadores, mediante lei em que se defina o limite da responsabilidade financeira. Por faltarem fundamentos legais à operação de crédito a que se refere o decreto n.º 10.321, de 13 de junho último, sou levado à recusa do registro.

Sala das Sessões, 22 de agosto de 1950. *João Lira Filho*, Relator.

VOTO

O caso vertente é, para a própria Administração, um caso duvidoso e controvertível, pois se julgou na necessidade de munir-se do parecer de dois juristas — o ex-Ministro da Justiça, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa e o ex-Consultor Geral da República, Dr. Haroldo T. Valadão — não obstante já ter favorável ao seu ponto de vista a opinião do Procurador Geral da Prefeitura, Dr. Artur Cumplido de Santana, que é também um jurisperito de renome.

Reza o art. 12 das Disposições Transitórias da Constituição Federal: "Art. 12 — Nos Estados e Municípios, enquanto não se promulgarem as Constituições estaduais, e o Distrito Federal, até ser decretada a sua lei orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação dêste Ato".

Segundo a legislação vigente até ser promulgada a Constituição, era o Distrito Federal administrado por um Prefeito nomeado pelo Presidente da República, exercendo êste as atribuições do respectivo Poder Legislativo. (Decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, arts. 1.º, 2.º, 3.º e 31.º).

Mas, como acabamos de ver, o art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias delimitou, até à data em que fôsse decretada a Lei Orgânica, a faculdade de exercer o Presidente da República o poder Legislativo do Distrito Federal.

Logo, a prerrogativa que tinha o Presidente da República de autorizar o Prefeito a realizar operações de cré-

dito cessou a partir do momento em que foi decretada a Lei Orgânica do Distrito Federal.

A razão de ser do decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, que autorizou o Prefeito a realizar operações de crédito dentro do prazo de quatro anos, era não possuir, então o Distrito Federal, Câmara legislativa que pudessem conceder semelhante autorização. Desde, porém, que foi instalada a Câmara dos Vereadores, criada pela Lei Orgânica de 15 de janeiro de 1948, desapareceu o motivo que justificava o referido decreto, caducando, por conseguinte a autorização correspondente, de acôrdo com o aforismo jurídico segundo o qual, “cessando a razão de ser de uma lei cessa a própria lei”: “*cessante ratione legis, cessat ipsa lex*”.

Se assim não fôsse, teríamos de admitir que o Presidente da República, se o quisesse, poderia ter concedido, por período indefinido, ao Prefeito, autorizações legislativas para diversos atos da maior importância, privando deste, de várias de suas atribuições essenciais a Câmara prevista pela Constituição Federal (art.º 26) e criada na Lei Orgânica.

O decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, que autorizou o Prefeito a realizar operações de crédito dentro do prazo de quatro anos, teria validade até 14 de janeiro de 1951, se, no decurso deste período de quatro anos, não houvesse sido decretada a Lei Orgânica.

Uma vez, porém decretada esta última em 15 de janeiro de 1948, perdeu, daí por diante, o Prefeito do Distrito Federal a autorização concedida pelo referido decreto, porquanto, semelhante autorização (segundo o art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias e os arts. 18 e 25, § 1.º, item 7, da Lei Orgânica) desde então somente poderia decorrer da Câmara dos Vereadores.

Acabada, de fato a situação anômala pela qual passara o Distrito Federal, de não possuir Poder Legislativo próprio, devia também cessar a vigência

de qualquer decreto do Presidente da República que conferisse ao Prefeito, *além da data em que foi decretada a Lei Orgânica*, autorizações privativas da Câmara dos Vereadores.

Temos, além disto, de distinguir entre as resoluções legislativas do Presidente da República, prontas e acabadas antes de decretada a Lei Orgânica (resoluções que, caso não colidam com esta última, só por lei especial poderão ser revogadas, e os atos que representem, como na espécie, uma delegação de poderes expressamente vedada pelo art. 36, § 2.º, da Constituição Federal.

Não tendo, realmente, o decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, determinado o limite, nem o número das operações de crédito que autorizou, constitui uma verdadeira delegação de atribuições do Poder Legislativo ao Executivo, à vista do arbítrio com que poderia agir este último Poder, gravando *ad libitum* o crédito público.

De qualquer forma, é indubitável que continuaria o Presidente da República após a decretação da lei Orgânica, a administrar o Distrito Federal, pois estaria conferindo ao Prefeito, ainda hoje, embora com a data de 1947, autorizações que só a Câmara dos Vereadores estaria, no corrente ano, em condições de outorgar.

Tais atos do Presidente da República, delegando poderes peculiares da Câmara dos Vereadores, depois de já se achar esta em funcionamento, constituiriam, a meus olhos, além de uma usurpação, uma inconstitucionalidade, porque através de semelhantes atos, estaria ainda o Presidente da República a legislar para o Distrito Federal, com exclusão da Câmara dos Vereadores, interpretação que dou à adversativa: “*até ser decretada a Lei Orgânica*”, incluída no art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias.

Se o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, em vez de fixar o prazo de quatro anos para ser utilizada a autorização de realizar o Prefeito

operações de crédito, tivesse fixado o período de um século, se esse decreto houvesse caído no olvido sem que a Câmara dos Vereadores o tivesse explicitamente revogado, havia-se de admitir que até 14 de janeiro do ano 2.047 ainda poderia o Prefeito realizar operações de crédito, sem carecer de nova autorização da Câmara dos Vereadores então acaso existente daqui a um século?

Creio que os que hoje defendem a vigência da autorização concedida pelo aludido decreto (implicitamente revogado — repito — pela Lei Orgânica, nos termos do art. 12 das Disposições Transitórias da Constituição Federal), não defenderão a tese de vigorar essa autorização até o ano de 2.047, se o prazo fixado no mesmo decreto houvesse sido de um século e não apenas de quatro anos. Nesta hipótese, o absurdo, como nas demonstrações de Euclides, torna-se palpável e irretorquível.

Pensando, pois, que a decretação da Lei Orgânica implicitamente revogou toda e qualquer autorização dada ao Prefeito, pelo Presidente da República, para realizar operações de crédito (autorização que somente poderia ter sido concedida, caso houvesse sido fixado o seu limite, para o período em que ainda não existisse, no Distrito Federal, a Câmara dos Vereadores), voto pela recusa do registro. Assim o faço porque, do contrário teria de admitir que o Presidente da República, através de um decreto baixado antes de vigorar a Lei Orgânica, teria podido privar, por tempo indeterminado, a Câmara dos Vereadores de várias de suas mais importantes atribuições, delegando-as antecipadamente ao Prefeito em relação ao qual se tornaria dita Câmara uma superfetação destituída de sua finalidade precípua: a de fazer as leis.

Mesmo, porém, aceitando-se como inteiramente pacífica a validade do decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, para autorizar o Prefeito a realizar operações de crédito sem audiência da Câmara dos Vereadores,

mais de dois anos depois de encontrarse esta em pleno funcionamento, não poderia ser registrado neste Tribunal o crédito decorrente da emissão de apólices feita pelo decreto municipal n.º 10.321, de 13 de junho de 1950, por não existir a respectiva autorização legislativa. Se esta se acha implícita no citado decreto federal, como sustentam os Drs. Adroaldo Mesquita da Costa e Haroldo Teixeira Valadão (e agora, em seu brilhante e exaustivo parecer, o nobre Procurador Negrão de Lima, foi evidentemente o decreto em aprêço revogado pelo art. 18 da Lei Orgânica, o qual veda “a concessão de crédito ilimitado”.

Ora, o decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, autorizou o Prefeito a fazer operações de crédito, mas não determinou o limite de tais operações, declarando apenas de modo vago e impreciso, que seriam, nos termos do seu art.º 1.º, “as que se tornassem necessárias para executar as obras complementares do plano de realizações urbanísticas já aprovado e parcialmente executado e outras que venham a ser aprovadas pelo Prefeito de que resultem a valorização urbana, o descongestionamento das vias públicas, o encurtamento das distâncias de penetração para os arrabaldes e da comunicação entre êles, a solução dos problemas do abastecimento d’água, das enchentes, da limpeza urbana, do destino final do lixo, da assistência educacional e hospitalar e a instalação convenientemente aparelhada dos diferentes órgãos e serviços da administração”.

E como se não achasse suficientemente ilimitadas as realizações urbanísticas a serem custeadas pelas operações de crédito autorizadas no seu art. 1.º, acrescentou ainda o aludido decreto:

“§ 1.º Nas providências a por em prática para executar o plano de realizações indicado neste artigo, deverão ficar compreendidas:

a) a criação de novas áreas edificáveis no centro da cidade e nos arrabaldes, o estabelecimento de espaços

livres arborizados e ajardinados e a preservação e ampliação das reservas florestais;

b) o alargamento e a remodelação de vias públicas existentes, a abertura de novos logradouros e a perfuração de túneis;

c) o reforço da adução d'água, a revisão das linhas adutoras existentes e a remodelação e ampliação da rede de distribuição d'água.

d) a execução de obras de esgotamento e drenagem;

e) o aparelhamento e a mecanização dos serviços de obras municipais, de limpeza urbana e de coleta domiciliar do lixo;

f) a construção e a instalação de usinas para incineração de lixo ou para consumir, ou tratar os refugos da cidade por outros processos aconselhados pela técnica e consagrados pela prática;

g) a instalação de pedreiras e oficinas;

h) a construção e o aparelhamento de escolas, de hospitais e de sedes para repartições e suas dependências;

i) a execução de obras e providências complementares e supletivas das que estão acima relacionadas.

§ 2.º O Prefeito do Distrito Federal fará as desapropriações que se tornarem necessárias para a realização das providências constantes do § 1.º.

Como se vê, nada mais infinito do que a concessão de crédito consequente da autorização contida no decreto federal n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, abrangendo o montante do orçamento da Prefeitura por muitos séculos, senão por toda a eternidade.

Não determinando portanto, o limite do crédito que seria aberto pelo Sr. Prefeito, contraria o decreto em exame de modo claro e direto o art. 18 da Lei Orgânica ao vedar "*a concessão de crédito ilimitado*".

Nada mais banal do que o princípio segundo o qual: *leges posteriores priores contrarias abrogant*"; princípio incluído no § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro

(decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942) ao estabelecer que "a lei posterior revoga a anterior *quando seja com ela incompatível*".

Que será, então, quando se trata de uma constitucional como é a Lei Orgânica, reforçada pela própria Constituição Federal? Esta, realmente em seu art. 75, também dispõe:

"Art. 75. São vedados o estôrno de verbas, a *concessão de créditos ilimitados* e a abertura, sem autorização legislativa de crédito especial".

Por conseguinte mesmo ao ser expedido em 1947, já era nati-morto o decreto federal n.º 22.444 visto desrespeitar, de modo flagrante, a Constituição, ao conceder um crédito ilimitado.

Por mais êste fundamento que, por si só, prescinde de qualquer outro, pois decorre não só da Lei máxima do Distrito Federal, mas da própria Constituição da República, voto contra o registro do crédito.

Sala das Sessões, 22 de agosto de 1950. — *Ivan Lins*.

VOTO

Não tenho dúvida de que para a operação de crédito de que trata o decreto n.º 22.444, de 14 de janeiro de 1947, estaria investido da necessária autorização legal o Sr. Prefeito, não fôra dita autorização invalidada por vício insanável, que a torna imprestável, em face do que dispõe a Lei Orgânica, em seu art. 18, que veda a concessão de crédito ilimitado.

E só por isto, que é tudo, é que se me antolha írrito aquêle decreto.

Aliás, o assunto está proficiente e exaustivamente explanado pelo ilustre procurador Dr. Negrão de Lima, em seu brilhante parecer.

Operações de crédito é o meio pelo qual se procura levantar capital que se torne mister às exigências da administração pública, no seu desenvolvimento, ou à execução de determinado programa administrativo, seja de que natureza fôr.

Com ela, operação de crédito, assumem-se compromissos de ordem financeira, contraindo-se dívidas, acrescidas dos ônus que lhe são inerentes.

Vincula-se ela à despesa, e só para efeito contábil, à receita, no orçamento, contrariamente, portanto, ao que se alega em memorial que foi, a respeito do assunto, distribuído, e do qual um exemplar me veio as mãos; vincula-se à despesa, porque a ela visa atender, importando sua autorização pelo poder competente em autorização concomitante da despesa respectiva, a que ela se destina.

Não se pode, pois, considerá-la à margem dos créditos, isentando-a das exigências constitucionais impostas à concessão daquêles, porque

“São créditos adicionais tôdas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis de Orçamento” (Cód. de Con. Pública)

e porque a autorização para realizar operação de crédito traz consigo decorrentemente autorização de despesa, como já foi dito.

Daí não há como escapar-se, a operação de crédito não pode ser autorizada sem a limitabilidade imposta pela lei orgânica, em seu já citado art. 18.

As razões que acima aduzo bem demonstram, para mim, pelo menos, que tanto as operações de crédito quanto os créditos adicionais se enquadram na mesma definição, na qual se confundem.

E repugna aceitar-se que a vedação do art. 18 exista para um caso sem que se possa aplicá-lo ao outro, ao de mais importância, assim o entendo, entre os dois; ao que deve demandar mais atenção, maiores cuidados, grande prudência: ao que mais influência poderá exercer na vida financeira do estado, nela se refletindo benéfica ou prejudicialmente, trazendo-lhe por ventura graves perturbações, e nela projetando-se pelo tempo afora, muita vez, com prejuízo e sérios empecilhos à administração porvindoura.

E, porisso que poderia afetar de maneira desastrosa o crédito público, desmoralizando-o, preciso é que sobre êles, no autorizá-los, muito se pondere, pensando-lhe as conveniências ou inconveniências, sua utilização ou utilidade, ao mesmo tempo que se deve levar em conta a situação econômico financeira em face das possibilidades presentes e futuras de quem a vai fazer na qualidade de devedor.

E' imprescindível, portanto, que se conheça e bem estude a capacidade das finanças públicas em relação à dívida a se contrair.

E, assim sendo, é indispensável constante da autorização da operação de crédito a fixação limitava de seu “*quantum*”, sem o que prevaleceria o arbítrio do Executivo, com flagrante transgressão de princípio consagrado pela Constituição Federal, em seu art. 36, § 2.º, quando dispõe:

“E' vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições”.

Princípio salutar e normativo a ser seguido pelos Estados e Distrito Federal.

Foi, natural, consoante êste raciocínio que o legislador constituinte de 46, como já o fizera o de 34, decidiu inscrever na constituição respectiva preceito, que taxativamente veda ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

Mas, dir-se-á que se não pode impugnar agora a autorização que se contém no decreto n.º 22.444, atenta a circunstância de que ela está conforme com o art. 12 do “Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal”, que dispõe:

“Os Estados e os Municípios, enquanto não se promulguem as Constituições estaduais e o Distrito Federal, até ser decretada sua Lei Orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação dêste ato” e que a legislação então vigorante permitia a concessão de créditos ilimitados.

Assim seria, se dela se tivesse, o chefe do Executivo Municipal, aproveita-

do em tempo útil, exercendo, dentro nêle, antes que a Lei Orgânica o viesse revogar, o direito que lhe fôra conferido, e, conseqüentemente, dessa maneira, consumasse sua aquisição.

Tal, porém, não aconteceu.

Houve como que um direito objetivo (a autorização), mas o direito subjetivo correspondente (o aproveitamento da autorização) não se concretizou em época própria, o que importou na prevalência da legislação posterior sôbre a anterior, dada a irconciliabilidade delas, como acontece no caso em espécie.

Pelas razões expostas, sou pela recusa do registro, mais consoantemente com os têrmos do parecer do nobre procurador Negrão de Lima do que com o ponto de vista tão brilhante e

eruditamente expendido pelo eminente Ministro Relator, em seu voto, em o qual, no tocante à legislação anterior, se revela radicalismo de que tenho por bem discordar.

E assim votando, o faço convencido de que não estou dando à lei efeito retroativo, porquanto êste só existiria se visasse ou viesse a ferir um direito adquirido.

E assim não é; e nem estou, portanto, contrariando o sábio axioma — *Lex non habet oculus retro* — (a lei não olha para trás); e, tampouco, esquecido de apotegma de Bacon: *Janus in legibus non placet* (Janus não parece bem nas leis).

Sala das Sessões, 22 de agôsto de 1950. — *Benjamin Reis Júnior*.
