

início do ano, normalmente, o governo não tem caixa para suportar os gastos iniciais, especialmente aqueles relativos ao pagamento do funcionalismo público. Logo, tem de obter financiamento perante bancos comuns para suportar os gastos iniciais, até que haja ingresso de dinheiro. Da mesma forma, quando se cuida de crédito suplementar: Isso independe de previsão orçamentária, diante da excepcionalidade do fato.

Em suma, o princípio da exclusividade inadmitte exceção, salvo aquelas previstas expressamente.

18.8.4 Princípio da unidade

Como diz Fournrouge, "el principio de *unidad* presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único".⁴³

Como se vê do § 5.º do art. 165, a peça orçamentária deve ser única e uma só, contendo todos os gastos e receitas. Cuida-se de princípio formal, isto é, o documento é único.

18.8.5 Princípio da não afetação

Dispõe o inciso IV do art. 167 da CF, com redação determinada pela da EC 42/2003, que são vedados: "(...) IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades de administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo".

Há, pois, algumas exceções: a primeira decorrente de previsão do constituinte originário, que diz respeito à vinculação de recursos para o ensino; e a segunda introduzida pela EC 42/2003. Não se pode olvidar que a EC 31/2000 instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, vinculando verbas federais, estaduais e municipais para a atividade que será desenvolvida. A EC 42/2003 acrescentou vinculação "para realização de atividades da administração tributária", o que complementa o inciso XXII do art. 37 da CF, para prestação de garantias às operações de crédito em antecipação de receitas previstas no art. 165, § 8.º, e para atender ao pagamento de débitos para com a União (§ 4.º do art. 167). Vai-se, aos poucos, mutilando o orçamento, voltando-se ao antigo regime das caudas orçamentárias. É lamentável o que vem ocorrendo. A exceção torria-se a regra, e o que deveria ser desenvolvido através

43. Idem, p. 167.

de políticas públicas passa a ser fruto de oportunidades momentâneas, ao sabor de acontecimentos fúteis, volúveis e eletorais.

O dispositivo constitucional fala em vinculação de receita de impostos, o que significa que será possível vincular taxas e contribuições de melhoria. As exceções estão especificadas, tratando-se dos fundos aludidos nos arts. 158 e 159 e também dos recursos de educação e saúde. Ainda é exceção a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita e pagamento de crédito da União. Nada impede, pois, que, ao obter financiamento para atender a algum compromisso financeiro, o Estado, quando da obtenção de dinheiro, destine-o a saldar o compromisso.

O salutar princípio significa que não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais. Não se pode colocar o Estado dentro de uma camisa de força, mingando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham a ser frustrados. Deve haver disponibilidade para agir.

Estes são os princípios que devem ser ressaltados no estudo do orçamento. Alguns autores apontam outros, como, por exemplo, o da especificação, programação, legalidade, sinceridade, clareza etc.⁴⁴ Todavia, aos principais já se fez referência. É o quanto basta.

18.9 As leis orçamentárias

Dispõe o art. 165 da CF que existirão três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a de orçamentos anuais.

18.9.1 O plano plurianual

O plano plurianual corresponde ao desdobramento do orçamento-programa. De acordo com o § 1.º do art. 165 da CF, "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

A economia mostrou que o orçamento anual é instável e não mais atende às necessidades públicas.⁴⁵ Surgem os superávits e déficits de forma a complicar o orçamento anual com previsão de planos. O mesmo autor citado esclarece que, "com a intervenção estatal na ordem econômica e social, o orçamento passou a ter novas

44. José AFONSO DA SILVA, *Orçamento-programa...*, cit., p. 104.

45. Idem, p. 7 e ss.