

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

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, minguando 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.

funções, passou a ser um instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere. Visa a influir na economia global do País. É um instrumento de política fiscal, quando procura criar condições para o desenvolvimento nacional, estadual ou municipal, conforme se trate de orçamento federal, estadual ou municipal".⁴⁶

O plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais.

Limita o dispositivo às despesas de capital e às delas decorrentes e às relativas aos programas de duração continuada. As despesas de capital constituem-se nos investimentos, nas inversões financeiras e nas transferências de capital (art. 12 da Lei 4.320/64). Os investimentos são as "dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro" (art. 12, § 4.º, da Lei 4.320/64).

As inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (art. 12, § 5.º, da Lei 4.320/64).

De outro lado, transferências de capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, constituindo-se em auxílios ou contribuições (art. 12, § 6.º, da Lei 4.320/64).

Quando da construção de uma obra, por exemplo – é o caso típico –, que possa demorar de 5 a 10 anos (ponte Rio-Niterói, ferrovia norte-sul, hidrelétrica de Itaipu), é fundamental que exista a previsão da "despesa de capital", que resulta de investimentos e inversão financeira.

"Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" (art. 165, § 4.º, da CF).

A Constituição Federal prevê a realização de alguns planos regionais ou setoriais, para efeito de abarcar um complexo geoeconômico e social, objetivando a diminuição das desigualdades regionais (art. 43). Tais planos devem estar harmônicos com aqueles constantes do chamado plano plurianual, agora previsto expressamente, que contém a programação governamental por algum tempo.

46. Idem, p. 41.

O objetivo específico de tais planos plurianuais, juntamente com aqueles regionais ou setoriais, será o de “reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (art. 165, § 7.º, da CF).

Importante observar que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (art. 167, § 1.º, da CF). Com tal determinação cerceia-se a irresponsabilidade do governante. Por mera medida demagógica, não é incomum que se iniciem obras apenas com objetivo político. Agora, haverá responsabilidade por tal comportamento.

O que sucede se o Presidente não envia o projeto de plano plurianual? Primeira providência seria a instauração de processo por crime de responsabilidade (inciso VI do art. 85), o que não resolve o problema. A restrição seria a de que não se poderia iniciar qualquer atividade que envolvesse despesa de capital e outras dela e para as relativas aos programas de duração continuada, nos exatos dizeres do § 1.º do art. 165. Toda e qualquer obra ou serviço que envolvesse mais de um exercício não poderia ser iniciado, salvo autorização legislativa.

O que sucede se o Congresso não devolver ou rejeitar o plano plurianual? Em ambos os casos, o Presidente poderia promulgar seu próprio projeto, assumindo o risco de administrar o país. Outra solução é a de que o Presidente deveria solicitar, desde que incidisse o dispositivo mencionado no parágrafo anterior, autorização legislativa. Desnecessário salientar os empecos que tal solução apresenta. No entanto, juridicamente é plausível e razoável.

Não haveria impedimento de o governo iniciar seus projetos. Exigiriam, evidentemente, autorização legislativa.

De se indagar, também, se pode haver alteração do Plano Plurianual na fluência de seus efeitos, isto durante o período de sua vigência. Se alteradas forem as circunstâncias econômicas e sociais do Estado, nada impede que haja mudança no Plano. Este não é estático, mas dinâmico, objetivando alcançar as novas realidades. Cabe, pois, por novo projeto, encaminhar as mudanças que forem imprescindíveis, com adaptação dos novos rumos do país.

18.9.2 A lei de diretrizes orçamentárias

Dispõe o § 2.º do art. 165 da CF: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Discute-se sobre a aludida lei de diretrizes. Cuida-se de lei anual, porque fala o texto nas “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. Ora, a

lei de diretrizes, o próprio nome está dizendo, deve traçar regras gerais para aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Deve traçar “metas e prioridades” que deverão constar do plano plurianual, orientando “a elaboração da lei orçamentária anual”, ou seja, o que deve ela conter. Deverá dispor, também, “sobre as alterações na legislação tributária”, isto é, quando pode haver a inserção das receitas.

Como esclarece José Afonso da Silva, “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2.º). Trata-se de lei anual”.⁴⁷

O STF decidiu que a LDO “tem por objeto orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato legislativo – não obstante a provisoriedade de sua vigência – constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro”.⁴⁸

A LC 101/2000 adicionou exigências ao disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição. Exige do administrador que a lei de diretrizes orçamentárias, ao lado de estabelecer metas e prioridades, orientar a lei orçamentária anual e dispor sobre política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, trate do “equilíbrio entre receitas e despesas” (art. 4.º, I, a). É verdade que o equilíbrio orçamentário, visto por alguns como princípio, deve ser *real*. Não mais se pode supor o equilíbrio formal, de maneira a servir de base a “maquiar” a receita e buscar novas operações junto ao Senado Federal, que impõe exigências para endividamento em relação ao produto da receita. O Legislativo também poderá ser envolvido em qualquer disfarce para iludir outros órgãos se não examinar com profundidade os valores que lhe são encaminhados. A tarefa do Legislativo não deve ser vista, também, como mera formalidade à aprovação do orçamento: deve ele esmiuçar a proposta, estudá-la, uma vez que se cuida de projeção futura, mas deve alicerçar-se em dados concretos e factíveis.

A lei de diretrizes orçamentárias deverá igualmente dispor sobre limitação de empenho. A obrigação de pagamento por parte do Poder Público decorre da lei ou

47. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 613.

48. ADIn 612, RJ, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 19.09.1997.

de contrato. A lei fixa, por exemplo, o que se paga ao servidor público, após identificar seu cargo e a posição funcional em que se encontra. O contrato é o instrumento obrigacional decorrente de uma licitação ou de mera convergência de vontades, nas hipóteses em que a lei a dispensa. O empenho é, na lição de Hely Lopes Meirelles, “operação financeira de caráter contábil, visando à reserva de numerário para o pagamento da despesa comprometida, dentro da dotação específica”.⁴⁹ A ser inteligente a lei, melhor seria falar-se em limitação de obrigações, uma vez que, se decorrente a liquidação e o pagamento de obrigação legal ou contratual, não há como deixar de cumpri-la. O que se propõe, salvo engano, não é que não se realize a operação financeira, mas que se limite a possibilidade de vinculação pecuniária.

O que se veda, na verdade, não é o pagamento que decorre do empenho, mas a assunção de novas obrigações, não se podendo realizar operações de crédito que ultrapassem o limite do possível, em face das disponibilidades orçamentárias. Os critérios exigidos são para o contingenciamento (“congelamento”) de dotações.

A mesma lei de diretrizes orçamentárias deverá estabelecer “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos” (art. 4.º, I, e, da LC 101/2000). Deve ela fixar parâmetros para o administrador, no sentido de que existam critérios para os custos que serão assumidos. Por exemplo, não há sentido algum em que órgãos diversos de determinado Município possam adquirir bens de consumo ou remédios por preços diversos. Demais disso, o custo não pode ser sazonal. É comum na aquisição de alimentação que, no dia da cotação, haja elevação dos valores na CEAGESP e, no dia seguinte, os preços retornem a seu equilíbrio. Com tal providência, o fornecedor aumenta seus lucros, em detrimento do Poder Público, que passa a adquirir determinada mercadoria por preço acima daquele de mercado.

Da mesma forma, deve prever critérios para aferição de resultados de programas financiados com recursos orçamentários. Não há sentido em financiar um programa qualquer, por exemplo, esportivo, e, depois, não ter qualquer controle sobre ele. Os critérios apontam para uma administração proba.

A mesma lei deve dispor sobre outras “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas” (art. 4.º, I, f, da LC 101/2000). É comum que normas orçamentárias transfiram recursos para outras entidades públicas ou mesmo de caráter privado. Normalmente, operam sem quaisquer condições. Ora, mesmo de caráter privado, o ente pode estabelecer quais requisitos exigidos para transferir recursos que são públicos, o ente pode estabelecer quais requisitos exigidos para a remessa e, inclusive, as suas finalidades. De outro lado, pode estabelecer critérios meramente formais para a transferência, tais como destinação do repasse, metas a serem atingidas etc.

49. *Direito municipal...* cit., p. 222.

No que toca ao repasse a entidades públicas, isso pode ocorrer em relação às despesas que o Município possa suportar quando da realização de eleições, auxílio a funcionamento de fórum etc.

Outro dado de importância é a exigência de Anexo de Metas Fiscais, que deve acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Como a Constituição exige que referida lei estabeleça as metas que devem ser atingidas pelo ente estatal, é importante que vá ela acompanhada do Anexo referido, para que fiquem as metas definitivamente estabelecidas. Deve fixar as receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4.º, § 1.º). O Anexo refere-se, então, a três exercícios. É o triênio.

Por *resultado primário* entende-se a diferença entre receita e despesa, excluídos juros e o principal da dívida, tanto pagos como recebidos. O *resultado nominal* é a diferença de todas as receitas e despesas. Assim, para obtenção do resultado primário, apura-se o quanto ingressou de receita, a qualquer título, e abatem-se eventuais operações de crédito, restos a pagar, receitas obtidas com aplicações financeiras e despesas empenhadas.

O Anexo ainda deverá conter a “avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior” (art. 4.º, § 2.º, I). A avaliação deverá conter dados objetivos. Não é mera opinião do Executivo. Deve conter dados objetivos que possam fundamentar qualquer análise. Avaliar pressupõe emitir números, dados, estatísticas etc. que possam embasar a análise do cumprimento das metas.

A LC 101/2000 passa a enumerar exigências, todas elas no sentido de robustecer dados para conferência do cumprimento dos objetivos traçados. Deve haver “demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” (art. 4.º, § 2.º, II).

Exige, também, a “evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos” (art. 4.º, § 2.º, III). O patrimônio líquido aí referido é o resultado patrimonial positivo, ou seja, aquilo que se incorporou ao patrimônio público. Além disso, deve mencionar o que foi feito caso tenha havido alienação de qualquer bem integrante do patrimônio. Caso haja resultado patrimonial negativo (passivo real descoberto), também a ele deve haver menção. A alienação de ativos (patrimonial) é importante veículo para reduzir a dívida. É o que ocorre com a denominada privatização.

De igual maneira, o Anexo deve conter “avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador”, bem como “dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial” (art. 4.º, § 2.º, IV, a e b, da LC 101/2000).

Da mesma forma, a avaliação deve conter dados objetivos para análise do Poder Legislativo.

Por fim, o Anexo deve conter “demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (art. 4.º, § 2.º, V). A renúncia de receita revela-se através de anistias, remissões, isenções, subsídios etc., tudo de forma a impor a não entrada de recursos nos cofres públicos. Toda renúncia de receita deve ser compensada por alguma forma. É fundamental que a renúncia não frustre os objetivos propostos da lei de diretrizes orçamentárias ou, então, que a perda da receita seja compensada com aumento da receita tributária própria (não se podendo computar a transferida). A compensação pode operar-se com a isenção a imóveis residenciais de pessoas de baixa renda e com o aumento da alíquota ou dos valores da planta para imóveis de pessoas de alta renda.

A previsão da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado diz respeito, por exemplo, a nomeações de servidores, elevação de padrão, progressividade funcional, aumento de vencimentos, reestruturação de planos de carreira. Tudo deriva de lei e sujeita o Poder Público a seu pagamento. Despesa obrigatória de caráter continuado tem natureza corrente, ou seja, é realizada com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos, e decorre de lei, medida provisória, ou ato administrativo normativo, tendo a duração de pelo menos três exercícios (art. 17 da LC 101/2000). Constando da dicção legal que a obrigação é assumida por “período superior a dois exercícios”, evidente está que o mínimo é de três exercícios.

O descumprimento das metas sujeitará o infrator às penas estabelecidas em legislação extravagante.

O § 3.º do art. 4.º dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, “onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. Os riscos podem se constituir, por exemplo, em elevação excessiva de moeda estrangeira, o que alteraria o câmbio de forma desmesurada. Caso tenha o Município assumido obrigação em moeda estrangeira, há risco que pode afetar as contas públicas. Em tal caso, qual a providência que o Executivo tomará? De outro lado, pode haver o risco de perder determinada ação e sobrevir o precatório. Digamos que a condenação seja bastante elevada, de forma a comprometer o orçamento. O que fazer? Tais providências são importantes e devem revelar a preocupação do governante na tomada de decisões.

Por último, a lei de diretrizes orçamentárias da União deverá conter “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4.º, § 4.º, da LC 101/2000). A exigência diz respeito apenas à União, diante dos termos legais, que falam em política monetária, creditícia

e cambial, matérias afetas apenas à União, bem como à previsão da inflação, o que diz respeito a tal entidade política.

O que sucede no não encaminhamento, pelo Presidente, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias? Saída possível será a de se efetuar atualização na lei de exercício anterior e o Congresso promulgaria seu texto, sem prejuízo da instauração de processo por crime de responsabilidade. Outra situação complicada ocorrerá quando da apreciação do projeto de orçamento anual. Como não foram instituídos parâmetros pela lei de diretrizes orçamentárias, haverá necessidade de autorização legislativa específica para cada despesa.

O que sucede na não devolução ou rejeição do texto? O Presidente pode promulgar o texto enviado ou impor-se-á a aplicação do contido no § 2.º do art. 57 da CF, isto é, "a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias". Referida lei é de tal forma importante que não se impede o recesso parlamentar, como obriga sua apreciação. Decorrência natural de sua não apreciação é a paralisação da pauta, obrigando o Congresso a se manifestar.

Se o projeto for rejeitado, ou haverá publicação do texto pelo Presidente promulgando-o, ou haverá necessidade de solicitação específica de verbas adicionais a todo instante.

De qualquer forma, haveria uma crise institucional que apenas teria solução política.

Pode haver alteração da lei de diretrizes orçamentárias durante sua execução. Dificilmente isto pode ocorrer, uma vez que se cuida de lei temporária e aprovada até o término do primeiro período da sessão legislativa e encaminhada para sanção. Logo, em setembro já deve ser encaminhado o projeto de lei de orçamento anual, que irá guardar compatibilidade vertical com aquele. Daí a dificuldade em sua alteração. Demais disso, não há como fazê-lo, uma vez que já estará disciplinando o conteúdo do projeto orçamentário anual.

O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela EC 29/2000, instituiu recursos próprios para as ações e serviços públicos de saúde. Cuida-se de exceção ao princípio da não vinculação orçamentária. Criou um Fundo de Saúde, que gerirá recursos advindos da União, dos Estados e dos Municípios, até o exercício financeiro de 2004. Determinou a edição de lei complementar, tal como estabelecido na nova redação dada ao art. 198 do corpo permanente da Constituição. Na ausência de tal lei, prevalecerá a disposição transitória, que fica prorrogada por prazo indeterminado (art. 77, § 4.º, do ADCT).

18.9.3 O orçamento anual (fiscal, de investimento e da seguridade social)

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal (relativo a receita e despesa) de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da adm-

nistração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 165, § 5.º, I, da CF).

O dispositivo consagra o princípio da universalidade. Doravante, a peça única (princípio da unidade) conterà o orçamento de todas as entidades que detenham ou recebam dinheiro público.

De igual maneira, conterà “o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (art. 165, § 5.º, II). Como se vê, nada fica fora do orçamento anual. As empresas que contem com a participação da União deverão sujeitar-se ao encaminhamento de seu orçamento, na mesma peça. Por aí haverá maior possibilidade do controle sobre elas, inclusive saber de seus planos, para que poderão os recursos ser orientados.

Por fim, conterà “o orçamento da *seguridade social*, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (art. 165, § 5.º, III, da CF). A seguridade social significa os planos de atuação do Estado relativamente à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF). Os recursos serão repassados pela União (art. 195), devendo constar do orçamento anual.

O § 8.º do art. 165 confirma e assegura o princípio da exclusividade, já comentado. Somente matéria orçamentária deve figurar no orçamento, ou seja, previsão de receita e destinação da despesa. Nenhuma outra determinação poderá constar do orçamento. As exceções estão previstas no mesmo § 8.º.

Deveria ter sobrevivido lei complementar que dispusesse sobre as normas orçamentárias, nos exatos termos do art. 165, § 9.º, I e II, da CF. Logo, os prazos de encaminhamento dos projetos ainda não estão definitivamente resolvidos. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional da Lei Complementar 101/2000 cuidava dos prazos. O Sr. Presidente da República, no entanto, vetou os dispositivos que deles tratavam. Prevalece, então, o disposto no § 2.º do art. 35 do ADCT. Estabelece o inciso I desse artigo que o projeto do plano plurianual é encaminhado até o dia 30 de agosto. Deve ele ser encaminhado no primeiro ano do exercício financeiro do mandato do governante, para devolução até o término do encerramento da sessão legislativa. A lei de diretrizes orçamentárias deve ter seu projeto encaminhado até 15 de abril e devolvido para sanção até o término do primeiro período da sessão legislativa (dia 30 de junho). O projeto de lei anual é encaminhado até 30 de agosto e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O projeto encaminhado ao Congresso Nacional (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais e Distritais) conterà, anexo, “demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento” (art. 5.º, I, da LC 101/2000) que consta da lei de diretrizes orçamentárias, a saber, o Anexo de Metas Fiscais. Prevalece, aí, a regra geral, ou seja, que a lei orçamentária

anual deve guardar compatibilidade com a LDO. Logo, se nesta consta o Anexo de Metas e elas estão explicitadas, tal como determina o § 1.º do art. 4.º, a lei anual deverá conter anexo compatível. Se na primeira consta um superávit de 5%, a segunda obedecerá a tal determinação. Não pode haver divergência entre os textos.

No projeto deve haver a previsão do caráter compensatório entre a arrecadação e a renúncia de receita. Se houver isenção beneficiando um produto ou algum contribuinte ou grupo destes, deve haver a previsão do aumento de receita, com elevação da alíquota de determinado tributo. Diga-se o mesmo das receitas de caráter continuado. É o que dispõe o inciso II do art. 5.º.

O inciso III do art. 5.º estabelece a previsão de reserva de contingência (congelamento) para atendimento de “passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” (letra *b* do inciso III). A reserva de contingência destina-se a garantir pagamentos imprevistos (condenação judicial excessiva, por exemplo).

O Sr. Presidente vetou a letra *a* do referido inciso, evitando, assim, que houvesse a previsão dos denominados “restos a pagar”, ou seja, permitindo que houvesse assunção de responsabilidade fiscal acima das disponibilidades financeiras do exercício.

No § 1.º do art. 5.º a lei reitera o princípio da universalidade, tal como estabelecido no § 5.º do art. 165 da Constituição. Referido princípio dispõe que todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei. O texto da lei determina que “todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”.

Estabelece o § 2.º que deve o refinanciamento da dívida constar da lei orçamentária e das leis de crédito adicional. Os créditos adicionais são autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento. São de três espécies: a) o crédito suplementar, que se destina a reforço de dotação insuficiente; b) o especial, destinado a despesas para as quais não haja dotação específica; c) o extraordinário, destinado a atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, nos casos de subversão intestina ou externa ou no caso de calamidade pública.

A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO, ou em legislação específica. É o que determina o § 3.º do art. 5.º da LC 101/2000.

A lei veda qualquer previsão de “crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada” (§ 4.º).

O § 5.º do artigo em questão repete normas já consagradas. O orçamento anual apenas admite norma para vigor no mesmo exercício, salvo aquelas já constantes do plano plurianual. Como há a exigência de que a lei orçamentária anual guarde sintonia e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, não pode haver qualquer previsão de investimento com duração superior a um exercício financeiro.

O § 6.º repete outra exigência já consagrada. Determina que todas as despesas do Banco Central devem integrar o projeto. Ora, pelo princípio da universalidade, todas as despesas e receitas, vedada qualquer exceção, devem ter previsão no projeto. Logo, a norma é redundante.

O art. 7.º da LC 101/2000 estabelece que “o resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais”. Caso seja negativo o resultado, “constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento” (§ 1.º). “O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União” (§ 2.º).

Determina o § 3.º que “os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União”. A norma é estritamente financeira e o art. 7.º disciplina obrigatoriedade de comportamento do Banco Central. Não é importante em termos de responsabilidade do governante, mas objetiva fiscalizar o Banco Central, no uso de sua política financeira.

Pode a lei orçamentária anual ser mudada no curso de sua execução? Entende Gustavo Ingresso que não há problema, uma vez que, como toda e qualquer lei, pode ser alterada por outra.⁵⁰ Há que se distinguir entre a mera *alteração pontual e substituição*. Eventuais problemas no curso da aprovação, dados imprecisos, equivocada previsão de receitas e despesas, podem ser alterados, por outra lei, no curso da execução da lei orçamentária anual. Substituí-la já não será possível, uma vez que, com sua fluência inicial, já produziu efeitos. Ao entrar em vigor ao início do exercício financeiro, pressupõe-se que seja compatível com o PPA e com a LDO. Eventual desvio de previsão ou é inconstitucional ou nulo. Equívocos podem ser corrigidos. Substituição é inadmissível.

18.9.4 A lei complementar financeira

À lei complementar caberá “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (art. 165, § 9.º, I, da CF). Para plena eficácia dos dispositivos orçamentários, impõe-se a existência de uma lei complementar que disporá sobre a matéria prevista nos três orçamentos e nas respectivas leis.

50. Diritto finanziario cit., p. 67.

Incumbe à mesma lei “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (art. 165, § 9.º, II, da CF).

18.10 A tramitação legislativa

18.10.1 Iniciativa

O poder de iniciativa é do Presidente da República (art. 84, XXIII, da CF), a ele incumbindo “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição”. Ao Judiciário compete o encaminhamento de proposta orçamentária relativa a seus interesses (art. 99, § 1.º, da CF), juntamente com o Executivo.

Caberia projeto de iniciativa popular, nos termos do inciso III do art. 14 da CF? A resposta é negativa. A Constituição estabeleceu a competência exclusiva do Presidente da República para iniciar a tramitação dos projetos orçamentários. Em segundo lugar, os projetos são eminentemente técnicos, pressupondo informações sobre arrecadação de recursos e estabelecendo prioridades inseridas na competência do Chefe do Executivo. Logo, falece competência à iniciativa popular para iniciar referidos projetos de lei.

Difícilmente poderia ocorrer o plebiscito, uma vez que tal procedimento precede a lei orçamentária (cf. Lei 9.709/98). Diga-se o mesmo em relação ao referendo (ato posterior à aprovação da lei), uma vez que sua tramitação é burocrática e perderia qualquer efeito caso aprovado, pois o orçamento já estaria em plena fluência. Não se pode esquecer que a preparação do aparato eleitoral é morosa. Não se pode afastar, de plano, no entanto, a possibilidade de aprovação prévia ou posterior do projeto orçamentário anual pelo povo, onde se assenta o poder soberano (parágrafo único do art. 1.º da CF).

Importante ressaltar o descabimento do uso de medidas provisórias no processo orçamentário. É o que dispõe a letra *d* do inciso I do § 1.º do art. 62 da CF, sendo vedada a edição de medida provisória sobre “planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3.º”. A vedação é taxativa, apenas admitindo exceção no caso de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62” (§ 3.º do art. 167 da CF). Evidente o sentido do texto, diante de situações absolutamente imprevisíveis e imprevisíveis. Demandam soluções emergenciais e céleres, não admitindo protelações ou soluções burocráticas.

O Supremo Tribunal Federal entendeu descaber medida provisória para abertura de crédito extraordinário para pagamento de “despesas de simples custeio e inves-

imentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência”.⁵¹ Há violação ao § 3.º do art. 167 da CF.

O projeto, unificado, é remetido ao Poder Legislativo para discussão.

De acordo com o § 6.º do art. 166 da CF, “os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º”. A lei ainda não existe. Todavia, em relação ao orçamento anual, o Presidente da República deverá enviar o projeto até o mês de agosto de cada exercício.

Sob a Constituição anterior, discutiu-se o caso de o Presidente da República não remeter o projeto orçamentário no prazo então fixado, que era de até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte (art. 66 da CF/67, com a EC 1/69). Sem embargo de responsabilidade do Presidente, a discussão era sobre como resolver o problema. Fica-se sem orçamento? Dispõe o art. 32 da Lei 4.320/64: “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente”.

Não se deve esquecer a atualização por índices oficiais. Não poderá ser considerada a proposta anterior, sem qualquer correção. Evidente a dificuldade do problema, porque as verbas anteriores que possuíam destinação específica foram gastas e as necessidades atendidas. Aquelas já esvaziadas de conteúdo ficarão como créditos especiais ou suplementares, para atendimento específico, mediante prévia autorização legislativa (art. 166, § 8.º, da CF). Pode-se extrair daí a conclusão adotada.

A legislação superveniente disporá sobre o prazo que o Presidente terá para envio do projeto e o termo final de sua apreciação. Enquanto não vem a lei complementar, adota-se a solução da Lei 4.320/64.

“O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (art. 165, § 6.º, da CF).

18.10.2 Mensagem aditiva

Querendo alterar a proposta, o “Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta” (art. 166, § 5.º, da CF).

51. ADIn 4.049 MC/DF, rel. Min. CARLOS BRITTO, j. 05.11.2008.

18.10.3 Comissão mista

Os projetos serão apreciados “pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” (art. 166, *caput*, da CF).

A apreciação incumbirá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados (art. 166, § 1.º, da CF).

De posse do projeto, incumbirá a tal Comissão mista “examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República” (art. 166, § 1.º, I, da CF). Da mesma forma, incumbirá à Comissão “examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58” (art. 166, § 1.º, II, da CF).

A criação da Comissão mista permanente é de fundamental importância para o controle dos gastos públicos.

Ao Plenário caberá apenas a votação do que contiver o relatório ou substitutivo apresentado.

18.10.4 Emendas

“As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional” (art. 166, § 2.º, da CF).

A Constituição ao referir-se ao *regimento comum*, no art. 166, cabeça, e na *forma regimental*, em seu § 2.º, transfere à competência do Congresso Nacional dispor sobre a maneira de aprovação das leis orçamentárias e respectivas emendas apresentadas pelos congressistas. Não outorgou competência, à Comissão Mista, para deliberar em definitivo, limitando a força do parecer. Ao Plenário caberá a última palavra. A Comissão emite parecer. O Pleno aprecia e delibera.

Emendas poderão ser apresentadas na forma prevista, mesmo que não haja poder de iniciativa. Na Constituição anterior, o poder de emenda estava excessivamente restrito. Agora, há plena liberdade. O canal de sua apresentação, apenas, é que é limitado. Recai na Comissão mista. A apreciação será pelo Plenário.

A aprovação das emendas dependerá do preenchimento das exigências previstas no § 3.º do art. 166: “I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”. Evidentes estão o sentido e o objetivo do preceito. É que, se houver incompatibilidade, poderá haver falta de sintonia com o que o governo pretende, conspurcando, assim, as diretrizes maiores do Poder Público. Também é exigência que “II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para

Estados, Municípios e Distrito Federal”. Há limitação. É importante que a emenda apresentada indique de onde provirão os recursos para atender à emenda proposta. Pode haver “anulação” de despesa (crê-se que não se houve o constituinte com muita técnica, pois apenas se anula o que é incompatível com a norma superior). No caso, é mera alteração de item seu deslocamento, com a transferência de um item para outro. Percebe-se que não pode haver emenda que objetive aumentar a despesa. Deve, sempre, haver previsão da transferência que se pretenda efetuar.

Por fim, também pode haver emendas que “III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”. Meras emendas formais, portanto.

Em relação ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, as emendas “não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (§ 4.º do art. 166 da CF). Devem guardar sintonia com o plano, não o deformando.

Adquire o Legislativo, com a atual redação, nova dignidade no tocante às emendas sobre o texto do projeto tanto da lei anual como da de diretrizes.

Como não há rito para o andamento dos projetos sobre os orçamentos, “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo” (§ 7.º do art. 166). Daí a necessidade da *promulgação* (atestação da existência de lei), da *sanção* (aprovação pelo Executivo) ou *veto* (rejeição pelo Executivo).

Diante de eventual alteração do projeto, pode haver recursos que fiquem sem destinação específica. Daí dispor o § 8.º do art. 166: “Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”. Evidente está que os recursos não se perdem. Devem ter utilização. Não podendo ter destinação específica, em virtude de problemas surgidos na tramitação legislativa (veto, emenda ou rejeição do projeto de lei anual), serão utilizados como créditos especiais ou suplementares, dependendo de nova autorização legislativa.

18.11 A não devolução do projeto no prazo ou sua rejeição total ou parcial

Poderia o constituinte ter resolvido difícil questão que já foi discutida e posta perante os tribunais, qual seja: a da rejeição parcial ou total do projeto de lei orçamentária. Qual será a solução?

A Constituição do Estado de São Paulo de 1969 dispôs que, “rejeitado o projeto, subsistirá a lei orçamentária anterior”. Houve também julgamento que assim determinou.⁵²

52. RF 207/211.

A querela já foi suscitada perante o Supremo Tribunal Federal, que entendeu inconstitucional o dispositivo.⁵³ Afirmou-se que a solução seria a de se entender não devolvido o projeto enviado ao Congresso Nacional.

É que a Constituição Federal de 1967, com a EC 1/69, dispunha que, no caso da não devolução, para sanção, seria o projeto promulgado como lei (art. 66). O dispositivo era o seguinte: "o projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o poder legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei" (grifo meu). Entendia-se que a disposição valia tanto para a hipótese de não devolução como para a de rejeição.

A matéria foi discutida em acórdão constante da *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça* 41/240. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o projeto não devolvido deveria ser promulgado.⁵⁴ O texto da atual Constituição nada dispôs a respeito.

Indisputável tratar-se a lei orçamentária de lei temporária, e, como tal, tem sua eficácia cessada automaticamente, quando da ocorrência de seu termo. Para a prorrogação, impõe-se nova lei. À época, José Afonso da Silva, contudo, defendeu a prorrogação da lei.⁵⁵ Essa também foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que sustentou que haveria a promulgação pelo Presidente da República. Pontes de Miranda confirma a orientação do Supremo, equiparando a situação da falta de devolução à rejeição total.⁵⁶

A Constituição de 1988 não resolveu o intrincado problema. Certamente o fará a lei complementar.

À luz da Constituição de 1988, entende José Afonso da Silva que "a consequência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é que a Administração fica sem orçamento, pois não pode ser aprovado outro. Não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro. A Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário; as despesas que não podem efetivar-se, senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão de ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais".⁵⁷ Trata-se de interpretação diversa da de Ingresso, que entende ter o problema cunho político, e não jurídico, sem apontar solução.⁵⁸

53. Rel. Min. THOMPSON FLORES, RDA 112/263.

54. *Rev. Dir. Adm.*, vol. 112/263-268, rel. min. Thompson Flores.

55. *Curso...* cit., p. 302.

56. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1/69*, v. 3, p. 218.

57. *Curso...* cit., p. 623.

58. *Diritto finanziario* cit., p. 63.

Assim, José Afonso da Silva sustenta que não pode haver rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, uma vez que existe previsão de não interrupção da sessão legislativa “sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias” (art. 57, § 2.º). “Mas admite a possibilidade da rejeição do projeto de lei orçamentária anual, quando, no art. 166, § 8.º, estatui-se que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”.⁵⁹ Afirma o autor, ainda, que a rejeição não pode ser praticada por *vindita* ou por irresponsabilidade de vereadores. A solução que aponta o autor é de que as despesas deverão ser “autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais”.⁶⁰ No mesmo sentido a opinião de Ives Gandra da Silva Martins.⁶¹

Há duas possibilidades: a) opera-se o decurso de prazo e o orçamento não é devolvido para sanção ou b) a proposta orçamentária anual é rejeitada pelo Parlamento.

Não tendo sido aprovado o orçamento tempestivamente, pode o Congresso Nacional fazê-lo posteriormente, colocando-o em vigor ao início do exercício financeiro. Com tal providência, haveria apenas um período em que a nação estaria sem a lei orçamentária. A matéria foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal que entendeu ser admissível que a lei estabeleça um período pelo qual a programação constante do projeto de lei pode ser executada por um determinado período, suplantado o qual é imprescindível a solicitação de abertura de crédito especial.⁶² Em tal hipótese, poderia haver a solicitação de créditos orçamentários. No entanto, subsistindo a ausência de texto, a solução deverá ser outra.

Como se disse, a Constituição não deu solução à controvérsia. Instaura-se, pois, uma lacuna (ausência deôntica de um comportamento). Diante dela, o intérprete há de buscar uma solução razoável. Uma delas é a dada por José Afonso da Silva, qual seja, a de que a cada despesa haverá necessidade de obtenção de lei autorizativa. Tal solução paralisa a Administração Pública. Se a cada despesa o Executivo tiver que buscar a anuência do Legislativo para efetuar-la, comprometida estará a gestão da coisa pública. Especialmente nos dias de hoje, em que as decisões têm que ser tomadas com extrema rapidez.

A solução que se me afigura mais consentânea é buscar no direito interno ou em normas revogadas uma solução plausível. A que mais nos convence é o texto da Constituição anterior, qual seja, a promulgação, por decreto, do texto proposto. É

59. *Curso de direito constitucional positivo*, 29. ed., p. 747.

60. *Idem*, p. 748.

61. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 6, t. II, p. 327.

62. Ação originária 547/AL, rel. Min. NELSON JOBIM, j. 24.05.1999

que, se o Legislativo não discutiu tempestivamente o assunto e não ofereceu proposta de lei orçamentária com as alterações que tenha querido fazer, a competência retorna ao Executivo, que, então, administrará o país, o Estado ou o Município por sua conta. Sujeita-se, evidentemente, ao controle do Legislativo. Ademais, assumindo o risco de seu comportamento. É que, ao elaborar o texto do projeto de lei orçamentário anual, estabeleceu um plano de ação governamental, sujeito, evidentemente, ao controle do Legislativo. Como este se recusou a endossá-lo, compreende-se que renunciou ao direito de emenda e de traçar orientação ao Executivo. Logo, abriu mão do direito de sujeitar o texto às alterações que entendia conveniente. O Executivo, então, assume a gestão do orçamento, por sua conta e risco, sujeitando-se, como disse, ao controle Legislativo.

Tal era a solução dada pelo direito anterior. Santi Romano focaliza com precisão a questão. Afirma que no caso de rejeição do orçamento ou de não lograr sua aprovação ou quanto não alcance um acordo sobre aqueles pontos em que a aprovação é livre, a urgência do trabalho das Câmaras impede que elas se ocupem do orçamento dentro do prazo previsto. Seja no caso de rejeição ilícita, seja naquele de falta de aprovação por motivos lícitos, pareceria à primeira vista que a administração financeira do Estado deveria ficar suspensa; não mais poderia arrecadar os tributos que são elementos imprescindíveis desta administração e nem autorizar as despesas. Nesta hipótese recorrer-se-ia a um daqueles casos de necessidade urgente, que facultaria o Governo a continuar a gestão sob a própria responsabilidade, não segundo o orçamento não aprovado, mas fazendo uso daqueles poderes que às vezes são indispensáveis e que ela poderia atribuir-se com decretos-lei".⁶³

A solução se afigura correta, seja do ângulo da não devolução da proposta, seja pela sua rejeição. Esta pode ocorrer por diversos motivos. Por estar o projeto equivocado e cheio de vícios, hipótese em que caberá ao Parlamento sua adequação ou então, não ter o Executivo a maioria legislativa e, pois, haverá mutilação da proposta original ou alteração de tal forma a descaracterizá-la, profundamente. Caracterizado estaria o desvio de poder legislativo, de forma a implicar a solução aventada, qual seja, a promulgação da proposta originária.

A competência ao Parlamento é outorgada para que legisle adequadamente e tendo em vista os interesses públicos albergados no sistema normativo. Caso deles se afaste e tenda a prejudicar ou estorvar, de qualquer maneira, a Administração Pública, desviar-se-á de sua função primária, que é de produzir textos normativos. Em tal hipótese, distancia-se de sua competência originária e específica, cabendo ao Executivo executar o orçamento na forma da proposta encaminhada. A competência é dada ao agente público (no caso, a coletividade parlamentar) para que a exerça tendo em vista as finalidades públicas – no caso, a produção adequada e regular de

63. *Princípios de direito constitucional geral*, p. 368.

normas jurídicas. Utilizando-se de sua competência para atingir finalidade diversa, qual seja, de prejudicar a Administração Pública, desvia-se de sua competência e, pois, não poderá ser reconhecido como legislador.

Em sendo assim, pode-se afirmar que o Poder Legislativo não pode rejeitar o orçamento por motivos políticos menores. Não pode deturpar a proposta orçamentária, de forma a impedir o exercício administrativo e político da entidade federativa. Não pode adulterar a proposta com propósitos mesquinhos e subalternos.

Em tais hipóteses, autorizado está o Executivo a, preenchendo a lacuna interpretativa, promulgar a proposta orçamentária e executá-la, sujeitando-se, evidentemente, à prestação de contas posterior. Nas hipóteses propostas, a solução será a promulgação, invocando-se texto da Constituição anterior que pode ser buscada à falta de norma vigente.

Como se disse, a lacuna admite diversos critérios de preenchimento. Pode o intérprete valer-se do argumento *a simili*, do argumento *a contrario*, do direito costumeiro, do direito comparado ou da invocação de normas não mais vigentes, mas que em algum momento regeram determinada situação jurídica.

18.12 Vedações orçamentárias

Dispõe o inciso I do art. 167 da CF que é vedado “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”. Visa o dispositivo evitar que a mudança de governo ou mesmo a orientação demagógica de algum político possam adulterar o orçamento. Da mesma forma, evita a ausência de planos e veda a improvisação administrativa. Todo governo deve ser sério, utilizar as verbas orçamentárias de acordo com o que no orçamento ficou estabelecido. Nenhum sentido tem elaborar-se um texto programático e depois olvidá-lo.

É vedada, também: “Art. 167 (...) II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Da mesma forma, procura-se limitar o comportamento do administrador. O agente público tem limite em seu gasto. Não pode ultrapassar suas disponibilidades.

Vedada é também “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (inciso III do art. 167 da CF). As despesas de capital já foram objeto de análise. Não pode haver empréstimos excedentes. De qualquer forma, no caso de necessidade, deve haver aprovação pelo Legislativo.

É vedada, também, 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 da

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 (inciso IV do art. 167 da CF, com a redação dada pela EC 42/2003). A vedação incide sobre a vinculação da receita do imposto. Como já se viu, é a consagração do princípio da não afetação, isto é, nenhum imposto pode esvaziar seu conteúdo com destinação específica. Outrora, sob a égide da Constituição de 1946, era comum a vinculação de produto de arrecadação, o que implicava mutilação das receitas. Agora, apenas pode haver vinculação de taxas e contribuições de melhoria, em matéria tributária, além dos empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais que têm destinação específica. As exceções estão previstas no próprio corpo do dispositivo transcrito.

Apenas há a possibilidade das vinculações previstas no corpo da própria Constituição: destinação de recursos à educação, nos exatos termos do art. 212, e à saúde, tal como disposto pela EC 29/2000.

O STF tem declarado a inconstitucionalidade de leis que insistem em prever, ao arrepio da vedação constitucional, vinculação orçamentárias.⁶⁴

Poderia haver destinação de verbas transferidas? Entendemos que não. A maior parte das receitas municipais é de verba transferida por operação financeira da União e dos Estados. Provêm de arrecadação de impostos. Logo, não podem ser vinculadas.

Igualmente é vedada a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes” (inciso V do art. 167 da CF). Reforça-se o Legislativo e não se autoriza crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos.

No curso da execução orçamentária, não pode haver “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa” (inciso VI do art. 167 da CF). Evidente está que, uma vez aprovado o orçamento, deve ele ser cumprido. Não pode o Executivo, a pretexto de melhor atendimento das necessidades públicas, alterar as categorias de programação nem transferir verbas de um órgão para outro, porque estaria adulterando a definição das necessidades, dada pelo próprio Legislativo. Evidente está que poderá haver a alteração, caso haja “prévia autorização legislativa”, na forma prevista no texto. Afirmou Carlos Schmidt de Barros Júnior que “decreto não pode alterar os quantitativos constantes dos grupos de despesa discriminados nos quadros anexos do orçamento”.⁶⁵

64. ADIn 1.848/RO, rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADIn 103/RO, rel. Min. SYDNEY SANCHES; ADIn 2108/PE, rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 17.12.1999; RE 190.678-2/SP, rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 16.12.1997.

65. Orçamento – Natureza jurídica. RDA 83/404.

É vedada “a concessão ou utilização de créditos ilimitados” (inciso VII do art. 167 da CF). Evidente o objetivo do texto. Crédito ilimitado não se pode dar a quem quer que seja, sob pena de quebra da seriedade do orçamento e de seu princípio básico, que é o equilíbrio.

Igualmente é vedada “a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5.º” (inciso VIII do art. 167 da CF). Observe-se que o dispositivo fala em autorização legislativa *específica*. Nos demais incisos fala apenas em autorização legislativa, sem qualquer qualificação. É importante a previsão, porque é imperiosa a exigência de lei. Nos demais incisos, basta mera previsão genérica, embora em texto de lei. Houve decisão no sentido de que “fere direito líquido e certo de Câmara Municipal a conduta de prefeito que edita desde logo lei de meios, sem consideração para com a emenda supressiva referente à verba para aumento do capital de entidade paraestatal, sujeita a aprovação do Legislativo, em razão de sua lei instituidora”.⁶⁶

Vedada é, também, “a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa” (IX do art. 167 da CF). Mais restrição ao comportamento do órgão executivo.

O inciso X do artigo em comento, que foi acrescentado pela EC 19/98, dispõe que é vedada a “transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Refere-se o dispositivo à transferência voluntária de recursos, o que elimina qualquer restrição em relação aos tributos transferidos, ou seja, os que pertencem a uma unidade federativa e são arrecadadas por outra. A transferência voluntária diz respeito a repasses para auxílio das entidades federativas menores, como por exemplo a ajuda para construção de prédio, para vacinação ou programas educacionais. Tais repasses não podem se destinar a pagamento com pessoal de qualquer espécie.

O inciso XI do art. 167 da CF, acrescentado pela EC 20/98, estabelece que é vedada “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. O dispositivo introduzido é altamente salutar. Impede que as contribuições sociais do empregador sobre a folha de salários, receita ou faturamento e lucro e do trabalhador pobre sejam destinadas a outra finalidade que não o pagamento dos benefícios ao próprio trabalhador sujeito ao regime geral da previdência, tal como previsto no art. 201 da CF.

Novas restrições são feitas no § 1.º do art. 167, ao estabelecer que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Impõe-se o planejamento, no mundo atual. Não mais pode o agente dispor sobre as verbas públicas de acordo com a vontade pessoal do governante. Se a planificação impõe alguma obra que demande mais de um ano para sua execução, deve ela estar prevista no plano plurianual ou deve haver autorização legislativa específica, para início da obra. A sanção é o crime de responsabilidade.

Dispõe o § 2.º do art. 167: “Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente”.

O § 3.º do art. 167 da CF estabelece: “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. O art. 62 prevê as denominadas *medidas provisórias*. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, que têm força de lei, e, uma vez expedidas, efetuará comunicação ao Congresso Nacional. Aprovadas, vigoram com força de lei. Não aprovadas, seja comissivamente, seja por mera não apreciação, têm-se por revogadas.

18.13 Recursos dos três Poderes

Dispõe o art. 168 da CF: “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º”. A LC 101/2000 disciplinou o assunto. Obriga, todavia, o Executivo a repassar as verbas orçamentárias de cada órgão de Poder até o dia 20 de cada mês. A não liberação constitui exercício irregular de poder e, pois, habilita o órgão preterido a ingressar em juízo para obter os recursos. No caso, o Executivo funciona apenas como órgão de arrecadação. A verba é do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo vedado ao Poder Executivo retê-la, seja a que título for.

18.14 Despesa com pessoal

Estabelece o art. 169 da CF: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A LC 101/2000 disciplinou o assunto. Evita-

-se o empreguismo e o nepotismo, tão comuns no Brasil de hoje. Dá-se seriedade ao tratamento do funcionalismo público, evitando-se o inchamento dos quadros administrativos.

Dispõe o § 1.º: “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Dispositivo com sentido moralizador. O administrador público é farto em admissões políticas e sem qualquer conteúdo público. Despe-se de sentimento do justo e da boa prestação de serviço público para inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e inútil. Somente se houver prévia dotação orçamentária e autorização específica é que será possível a admissão de pessoal ou o reajustamento de seus vencimentos. A propósito, veja-se o comentário à LC 101/2000 no item 9.10.

18.15 O orçamento e o tributo nele não previsto

Discute-se a possibilidade da cobrança de tributo instituído ou aumentado após a aprovação da lei orçamentária, sem que tivesse havido previsão. Decidindo sobre orçamento municipal, entendeu o Supremo Tribunal Federal que “a falta de previsão orçamentária municipal não constitui óbice à cobrança do imposto transferido aos Municípios por emenda constitucional, porque aquela exigência já estava atendida”.⁶⁷ O Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que “a Constituição Federal não exige que a lei tributária preceda à lei orçamentária; impõe, apenas, que ambas precedam ao exercício financeiro em que vão ser aplicadas”.⁶⁸

A matéria encontra-se resolvida pela Súmula 66 do STF: “É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”. Em relação ao empréstimo compulsório, a Súmula 418, atualmente sem eficácia, dispunha que “não é tributo, e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização orçamentária”. A súmula mencionada perdeu validade por força do acórdão proferido no RE 111.954 (RTJ 126/330). Vínhamos sustentando, desde a primeira edição deste livro, o contrário do que dispunha a súmula agora, em boa hora, superada.

67. Rel. Min. GONÇALVES DE OLIVEIRA, RF 205/106.

68. Rel. Des. HELY LOPES MEIRELLES, RT 356/477.

O advento da Constituição de 1988 não alterou a solução que já havia sido dada. Sem razão, pois, Francisco Campos.⁶⁹

O mero esquecimento da inclusão de arrecadação de algum tributo torna impossível sua cobrança? Imaginemos que já esteja instituído o tributo. Todavia, o agente, por mero equívoco material, esquece-se de colocar a previsão orçamentária de sua arrecadação. Isso o torna indevido?

Absolutamente não. A exigência da cobrança do tributo limita-se à existência prévia da lei e que apenas venha a ser ele cobrado no exercício seguinte. Nada mais.

18.16 O direito ao auxílio ou subvenção

A matéria objeto deste item foi analisada, detalhadamente, em capítulo próprio. A ele remetemos o leitor.

18.17 Relatório

Após o encerramento de cada bimestre, o Executivo publicará relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3.º, da CF). É mais uma forma de controle.

18.18 Norma constitucional transitória

À falta de norma legal disciplinando o processamento, a vigência e o encerramento do exercício financeiro, o § 2.º do art. 35 do ADCT dispôs que, “até a entrada em vigor da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Vê-se, pois, que a norma transitória estabeleceu prazos para vigência das disposições legais relativas ao orçamento. Este, como é documento político-financeiro fundamental na vida dos países modernos e respectivos Estados-membros, bem como Municípios, passa a ter disciplina rigorosa. A desobediência dos prazos, como já se viu, envolve crime de responsabilidade.

69. Orçamento – Natureza jurídica. RDA 71/324.