

Orçamento

NAGIB SLAIBI FILHO

Desembargador do TJ/RJ. Professor da EMERJ e da Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO

1. Definição e aspectos do orçamento

O orçamento não expressa simplesmente um ato legislativo que autoriza a cobrança de tributos e prevê as despesas das entidades públicas.

No Estado Democrático de Direito, o orçamento é um processo, a execução de um programa de atuação.

Eis aí a grande alteração na compreensão do tema: o orçamento não mais se pode expressar por um conjunto de documentos legislativos editados a cada ano, mas por um complexo processo, juridicamente previsto, atendendo a uma orientação política definida, que vai desde o planejamento dos ingressos até a final execução das despesas, com a intensa fiscalização não só de órgãos estatais mas de toda a sociedade civil e dos cidadãos.

Aliomar Baleeiro assim definia o orçamento: *nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.*¹

Em face de a Constituição de 1988 assegurar a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, necessário adaptar o conceito, nele se substituindo, tão-somente, "Poder Executivo" por "Poder Público", além de se considerar o orçamento como um complexo de atos.

O antigo Ministro do Supremo Tribunal Federal, na mesma obra, enfatizou os quatro aspectos fundamentais no estudo do orçamento:

¹ Aliomar Baleeiro, *Direito Tributário*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, p. 386.

a) o *jurídico*, isto é, a natureza do ato orçamentário à luz do Direito e, especialmente, das instituições constitucionais do País, inclusive as conseqüências daí decorrentes para os direitos e as obrigações dos agentes públicos e dos governados;

b) o *político*, pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem dos serviços públicos;²

c) o *econômico*, através do qual se apreciarão, sobretudo, os efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de utilizá-lo o governo no intuito deliberado de modificar as tendências da conjuntura ou estrutura;

d) o *técnico*, que envolve o estabelecimento das regras práticas para realização dos fins indicados nos aspectos anteriores e para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, processos estatísticos, apresentação gráfica e contábil etc.

O aspecto talvez mais importante do orçamento, como fundamento da Administração Pública, segundo nos ensina o mesmo Aliomar Baleeiro, é que *o orçamento, sob certo ponto de vista, é um quadro de técnica contábil para coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, de sorte que o Estado possa imprimir ordem e método na administração. Sem esse instrumento, ninguém poderá colher com relativa facilidade uma impressão global dos negócios públicos, nem da correção com que são empregados os recursos coletados aos contribuintes.*³

2. Modalidades do orçamento

A nova Constituição dispôs sobre as modalidades de orçamento, menos pela preocupação técnica de denominá-las, mas visando a encadear todo um processo, longo, mas metucioso, de previsão das despesas e receitas do Poder Público, assim provendo meios de controle da atividade estatal.

² Consulte-se o art. 43 da Constituição Federal sobre a importância do planejamento em nível regional.

³ Aliomar Baleeiro, *op. cit.*, p. 388.

2.1. O plano plurianual

O art. 165, § 1º, dá o conteúdo do plano plurianual – estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei nº 4.320/64 conceitua despesas correntes⁴ e as despesas de capital.⁵

Não mais é obrigatório o orçamento plurianual de investimentos, pois a Constituição só exige o plano plurianual – no entanto, poderá servir o orçamento plurianual como meio de materialização do plano plurianual. O orçamento plurianual de investimentos, que era previsto nos arts. 43, II e IV, 60 e 63 da revogada Constituição, foi introduzido pelos Atos Complementares nºs 43 e 76 e pela Lei Complementar nº 9 e relacionava, a cada três anos, observado o plano de desenvolvimento (hoje previsto no art. 48, IV), as despesas de capital, indicava os recursos orçamentários e extra-orçamentários anualmente destinados à sua execução, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa e compreendia as despesas de capital de todo os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta e Indireta (hoje inclusive a Administração Fundacional), essas através de dotações globais; continha os programas setoriais, com seus subprogramas, projetos e respectivos custos especificados, assim como os recursos anualmente destinados à sua execução.

⁴ Pelo art. 12 da Lei nº 4.320/64, as despesas correntes classificam-se em despesas de custeio (as dotações para manutenção dos serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação dos bens imóveis) e transferências correntes (as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado).

⁵ Pelo mesmo art. 12 da Lei nº 4.320/64, as despesas de capital podem ser investimentos (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), inversões financeiras (as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, ou aquisição de títulos de empresas ou constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas) e transferências de capital (as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas jurídicas devam realizar).

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 responsabilidade (Constituição, art. 167, § 1º).

O plano plurianual tem por escopo principal revitalizar a capacidade de investimento do Poder Público, pois, mesmo regulando suas despesas de custeio indiretamente, exige a coerência do planejamento plurianual, com o da LDO e com a lei anual de orçamento.

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (abreviadamente "LDO") foi a grande inovação da Constituição de 1988 na área orçamentária.

No anterior regime constitucional, cabia ao Poder Executivo, através de seu órgão central de planejamento, elaborar, no início de cada exercício, as diretrizes que iriam governar o projeto de lei orçamentária, o qual seria enviado ao Legislativo no segundo semestre. O esboço era aprovado pelo Chefe do Executivo, geralmente através de simples aposição do "Aprovo" ou "Autorizo" na respectiva minuta e, a seguir, o órgão central de planejamento iniciava gestões com os outros órgãos e entidades, tanto do Executivo como de outros Poderes, para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

O sistema agora adotado transferiu para o Poder Legislativo a decisão sobre as diretrizes orçamentárias, pois, embora o projeto seja de iniciativa do Executivo, deverá ser enviado ao Legislativo no prazo a ser fixado pela lei complementar referida no art. 165, § 9º, e, enquanto tal não houver, nos termos do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inciso II, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, isto é, devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa – assim, o projeto da LDO será encaminhado até 15 de abril e devolvido, para sanção, até 30 de junho. No art. 57, § 2º, a Constituição é expressa ao dispor que a *sessão* legislativa não será interrompida sem a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁶

⁶O que exige o texto constitucional é a *aprovação* do projeto de LDO, o qual pode ser o projeto oriundo do Executivo ou o substitutivo do próprio Legislativo. Sem tal aprovação, simplesmente o Congresso não entrará em recesso. A aludida disposição constitucional é expressa pela necessidade de se diferenciar da elaboração do orçamento anual, o qual, pelo art. 66 da revogada Lei Maior, autorizava o Executivo a promulgar o projeto como lei, se não fosse devolvido, para sanção, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro.

O art. 165 § 1º determina o conteúdo da LDO: compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, 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.

Como a LDO se refere aos investimentos, sua importância na Administração avulta ao se ver o disposto no art. 169:

Art. 169. 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.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão a qualquer título de pessoal 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.

Observe-se que a Constituição exige, ao se referir a “admissão a qualquer título de pessoal”, até mesmo para provimento de cargos vagos, que haja previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual, assim, irá fixar o *quantum* a ser despendido, globalmente, pelo Poder Público.

O que a Constituição intenta é deslocar o antigo ranço de se determinar despesas públicas por atos praticados em gabinetes da tecnoburocracia, para atos submetidos à publicidade do Poder Legislativo, precedidos de amplo debate e supervisão da sociedade e dos interessados na receita e na despesa.

2.3 Lei orçamentária anual

A elaboração orçamentária compreende três fases, em que há crescente especificação da atividade estatal, pois a primeira fase diz

respeito aos projetos que ultrapassem mais de um exercício financeiro (Plano Plurianual); a segunda fase prevê como serão efetuadas as despesas (LDO) e, finalmente, a terceira fase representa a específica atividade estatal em cada atividade, projeto, órgão, de forma a minudenciar o que ocorre na Administração Pública durante o exercício fiscal.

A Constituição oficializou a prática anteriormente existente, mas que era escamoteada ao controle legislativo, integrando ao orçamento toda a gestão financeira do Estado, pois os gastos públicos não se esgotam nas atividades da Administração Direta ou Indireta.

O orçamento anual divide-se em:

a) orçamento fiscal, que tem por objeto a receita e a despesa da Administração Direta e Indireta, fundos e inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público (Constituição, art. 165, § 5º, I). No orçamento fiscal, por que a Constituição se refere a “fundos”, também estão incluídos os valores referentes aos títulos da dívida pública, o que antes estava incluído no que se denominava “orçamento monetário”. O art. 165, § 6º determina que projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.⁷ Tanto o orçamento fiscal como o orçamento de investimento, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º);

b) orçamento de investimento das estatais, em que a pessoa política, direta ou indiretamente, detenha a maioria de capital social com direito a voto, isto é, que seja acionista controlador, como se refere a Lei nº 6.404/76 (art. 165, § 5º, II); e

⁷ Roberto Bocaccio Piscitelli, “Os Orçamentos na Nova Constituição”, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, nº 104, out./dez. 1989, em nota à página 132, comentava que só os incentivos fiscais federais, segundo estimativa da Receita Federal para o exercício de 1989, representavam 1,61% do PIB e 22,43% da receita tributária; que a maioria desses incentivos tem prazo indeterminado.

c) 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, § 5º, III). Também aí é bem diversa a situação, quando comparada com o antigo regime constitucional, em que só eram levados ao conhecimento público as dotações de despesas de custeio efetuadas pelos órgãos mantidos com recursos do Tesouro. Hoje, grande parte do antigo "orçamento monetário" está no orçamento da seguridade social, como, por exemplo, o que se refere à seguridade social (art. 195), inclusive saúde (art. 198, parágrafo único),⁸ PIS-PASEP (art. 239) etc.

⁸ Reiteradamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que integram o orçamento da seguridade social as despesas para o fornecimento de remédios e medicamentos, integrados ao Sistema Único de Saúde, decorrentes de requisições judiciais às Autoridades sanitárias federais, estaduais e municipais. Veja trecho de despacho monocrático do Ministro Marco Aurélio no RE 280.642/RS, em 13 de outubro de 2002: *A matéria versada nos extraordinários não é nova. Analisei-a ao proferir decisão no Agravo de Instrumento nº 238.328-0/RS, quando tive oportunidade de consignar que: O acórdão prolatado pela Corte de origem, da lavra do Desembargador Juraci Vilela de Sousa, surge harmônico com a Carta da República. Em primeiro lugar, consigne-se não ter sido objeto de debate e decisão prévios o fato de haver-se mencionado lei estadual para concluir-se pela responsabilidade não só do Estado, como também do Município pelo fornecimento de medicamentos aos necessitados. O preceito do artigo 196 da Carta da República, de eficácia imediata, revela que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação". A referência, contida no preceito, a "Estado" mostra-se abrangente, a alcançar a União Federal, os Estados propriamente ditos, o Distrito Federal e os Municípios. Tanto é assim que, relativamente ao Sistema Único de Saúde, diz-se do financiamento, nos termos do artigo nº 195, com recursos do orçamento, da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Já o caput do artigo informa, como diretriz, a descentralização das ações e serviços públicos de saúde que devem integrar rede regionalizada e hierarquizada, com direção única em cada esfera de governo. Não bastasse o parâmetro constitucional de eficácia imediata, considerada a natureza, em si, da atividade, afigura-se como fato incontroverso, porquanto registrada, no acórdão recorrido, a existência de lei no sentido da obrigatoriedade de fornecer-se os medicamentos excepcionais, como são os concernentes à Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA/AIDS), às pessoas carentes. O município de Porto Alegre surge com responsabilidade prevista em diplomas específicos, ou seja, os convênios celebrados no sentido da implantação do Sistema Único de Saúde, devendo receber, para tanto, verbas do Estado. Por outro lado, como bem assinalado no acórdão, a falta de regulamentação municipal para o custeio da distribuição não impede fique assentada a responsabilidade do Município. Decreto visando-a não poderá reduzir, em si, o direito assegurado em lei. Reclamam-se do Estado (gênero) as atividades que lhe são precípuas, nos campos da educação, da saúde e da segurança pública, cobertos, em si, em termos de receita, pelos próprios impostos pagos pelos cidadãos. É hora de atentar-se para o objetivo maior do próprio Estado, ou seja, proporcionar vida gregária segura e com o mínimo de conforto suficiente a atender ao valor maior atinente à preservação da dignidade do homem.*

3. Princípios orçamentários

Já o art. 2º da Lei nº 4.320/64 menciona os princípios orçamentários (unidade, universalidade e anualidade) que decorriam da Constituição de 1946, então em vigor.⁹

Como lembra José Afonso da Silva,¹⁰ tais princípios foram elaborados pelas finanças clássicas, de um lado e principalmente, a reforçar a utilização do orçamento como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Executivo e, de outro, a orientar a elaboração, aprovação e execução do orçamento.

3.1 Princípio da legalidade

O fundamento histórico do princípio da legalidade orçamentária assentou-se na necessidade de obtenção do consentimento do contribuinte, não só para a autorização da arrecadação dos tributos como, também, para autorizar a destinação dos ingressos públicos.

A nova Constituição fortaleceu o princípio da legalidade como fundamento da Administração Pública (art. 37, *caput*), exigindo ato de vontade legislativo para qualquer atividade do Poder Público, na esteira da doutrina tradicional do liberalismo.

Quanto ao orçamento, já a Constituição de 1891 erigia em crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentassem contra *as leis orçamentárias votadas pelo Congresso* (art. 53, § 8º), da mesma forma que a Lei Maior, ora vigente, em seu art. 85, VI. O princípio da legalidade orçamentária tem, até mesmo, tutela penal, como se vê no art. 315 do estatuto repressivo.¹¹

⁹ Constituição de 1946: "Art. 73. O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos. § 1º. A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados".

¹⁰ José Afonso da Silva, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 615.

¹¹ Código Penal, art. 315. "Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei: Pena – detenção de um a três meses, ou multa." Dispõe o art. 75, I, da Lei nº 4.320/64, que o controle da execução orçamentária compreende a verificação da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações.

A legalidade orçamentária, em face do novo texto constitucional (art. 165, *caput*), significa não só a fidelidade do administrador às leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual) como também a fidelidade do próprio legislador ao antecedente texto orçamentário – por exemplo, deverá a lei orçamentária anual ater-se aos parâmetros determinados na LDO que, por sua vez, não poderá fugir do estabelecido na lei do plano plurianual.

Em face de a programação orçamentária desenvolver, constitucionalmente, através de três atos legislativos (plano plurianual, LDO e lei anual), não se pode entender mais que o princípio da legalidade se restrinja à lei anual, nem que possa o legislador burlar o que fora anteriormente estabelecido por seu próprio ato de vontade.

Ínsito ao princípio da legalidade orçamentária está o princípio da *sinceridade* do orçamento, em que se busca, da maneira mais fidedigna possível, espelhar as expectativas de arrecadação e a previsão da despesa. É certo que o intenso processo inflacionário ou a autorização ampla e irrestrita ao governante de utilizar, a seu critério, os excessos de arrecadação, ou, mesmo, a subestimação proposital dos ingressos, conspiram contra tal princípio que, no entanto, em nome de um limpo processo de Administração Pública, continua prevalecente.

O art. 167, principalmente em seus incisos I, II, III, V, VI, VIII e IX, especifica diversos momentos de desdobramento do princípio da legalidade.

3.2 Princípio da unidade orçamentária

Não mais subsiste o antigo entendimento de que a unidade orçamentária se restringisse a um só documento, mesmo porque tal seria impossível em face das exigências múltiplas do Estado Moderno, pela sofisticação de planejamento que se exige e da forma processual do orçamento que não mais é um único texto legislativo.

Voltemos, mais uma vez, a José Afonso da Silva¹² para esclarecer que tal princípio tem como conteúdo uma *homogênea*, inte-

¹² “Conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamento-programa, não se preocupa com a unidade documental: ao contrário, desdenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política, numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado” (José Afonso da Silva, *Curso...*, p. 619).

gral e sistemática visão dos ingressos e gastos públicos, ainda que dispersas em três ou mais textos legais, pois todas as leis orçamentárias constituem uma constante especialização no resultado do planejamento das atividades estatais.¹³

O princípio da unidade orçamentária abrange também o *princípio da programação*, isto é, o princípio constitucional implícito de que todo e qualquer dispêndio estatal deve estar expressamente previsto nas leis orçamentárias, desde a lei do plano plurianual à lei orçamentária, passando pela LDO.

Espera-se, com o princípio da programação das despesas, que se acabe com a praga que, infelizmente, tem caracterizado a atuação de muitos governantes, eleitos ou não diretamente pelo povo: o início de grandes obras, projetos e investimentos que, pela grandeza, não podem ser terminados em um só mandato e que não são complementados pelos sucessores que, por sua vez, têm projetos e sonhos diversos, os quais ganham absoluta prioridade. Aliás, o tema mereceu severa regulação pela LRF.

3.3 Princípio da universalidade

Finalmente, parece estar banida a deletéria prática política de se excluir da lei orçamentária (e assim da apreciação da sociedade, através do corpo legislativo) relevantes parcelas da atividade pública. O princípio da universalidade já estava previsto nos textos constitucionais anteriores e na Lei nº 4.320/64,¹⁴ mas o texto constitucional atual é bem mais expressivo, inclusive ao desdobrar o orçamento anual em três outros, de acordo com a natureza das atividades do Poder Público, ainda que através de entidades da Administração Indireta e Fundacional (cf. Constituição, art. 165, § 5º).

A universalidade orçamentária implica, necessariamente, se contemplar nas leis orçamentárias todas os ingressos e dispêndios a cargo do Poder Público, ainda com referência às entidades por ele

¹³ Evidentemente o princípio da unidade orçamentária na perspectiva ideológica deve ser entendido com a compreensão de que o Estado Democrático moderno não se compatibiliza com pensamentos *únicos* ou idéias totalitárias, principalmente em se tratando de país de extensão continental como o Brasil, cuja sociedade é altamente diferenciada.

¹⁴ Arts. 3º a 5º.

mantidas ou subsidiadas, como as fundações públicas ou mesmo entidades privadas que, de qualquer forma, sejam contempladas com o dinheiro público.

3.4 Princípio da anualidade

O exercício financeiro é fixado, atualmente, pelo art. 34 da Lei nº 4.320/64, declarando que ele coincidirá com o ano civil. Evidentemente, poderá a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, dispor diferentemente, alterando o exercício financeiro para período diverso, como, por exemplo, 1º de julho a 30 de junho, que é o padrão em diversos países. Se houver tal alteração, deverão a ela se submeter os Estados-membros e o Município, alterando, assim, seu planejamento. Aliás, o legislador constituinte foi cuidadoso ao dispor sobre a discricionariedade do legislador complementar, tanto no mencionado § 9º, como no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.¹⁵

A periodicidade inserta no princípio da anualidade significa que haverá, ao menos a cada ano, a verificação legislativa sobre as atividades estatais, o que não fica prejudicado pelo novo princípio previsto no art. 167, § 1º, de 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.

3.5 Princípio da exclusividade

Mantém-se a proibição das *caudas orçamentárias* ou *orçamentos rabilongos*, que era perniciosa prática na República Velha, quando os parlamentares emendavam as leis orçamentárias, com dispositivos a elas estranhos, geralmente provimento em cargos públicos

¹⁵ Tal dispositivo determina que, enquanto não entrar em vigor a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, o projeto do plano plurianual, com 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; o projeto da LDO deverá ser 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 e, finalmente, 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.

ou aumentos de vencimentos para determinadas carreiras funcionais – o Executivo se via forçado a aceitar tais emendas, eis que a Constituição de 1891 não previa o veto parcial.

Hoje, o princípio da exclusividade está declarado no art. 165, § 8º, dispondo que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excluindo-se da proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

3.6 Princípio da não-afetação da receita de impostos

A Constituição prevê, no art. 145, II, que as taxas visam à contraprestação de serviços públicos (taxa judiciária, por exemplo) ou têm por base o poder de polícia (taxa de renovação de alvará, por exemplo), os impostos têm por fato gerador uma determinada atividade privada, pelo que o art. 145, § 1º, dispõe que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Pelo caráter privado do fato gerador dos impostos, se explica a existência do princípio da não-afetação da receita de impostos, que não se pode vincular a determinado órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as próprias previsões constitucionais, elencadas no art. 167, IV.¹⁶

Ocorre que gradualmente foram instituídas normas vinculando o governante a dirigir a receita dos impostos para funções específicas, como, por exemplo, a Educação e fundos de participação. Tal situação conduziu à instituição de outras normas que, de exceção,

¹⁶ Da mesma forma que se impede, expressamente, a vinculação da arrecadação de impostos, a Constituição, implicitamente, veda a afetação do produto da arrecadação das taxas a serviço ou atividade que não corresponda ao fundamento da instituição de tal espécie tributária. No regime constitucional anterior, a Suprema Corte proclamou a inconstitucionalidade de instituição, pelo Estado, de um adicional sobre o valor das custas cartorárias pela inexistência de conexão entre o benefício oferecido ao contribuinte (prestação jurisdicional) e a destinação do tributo (custeio e melhoria do sistema penitenciário) – confira-se a decisão, da qual foi relator o Ministro Octávio Galotti, na *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 127, p.56.

passaram a constituir a regra, como se vê, por exemplo, na DRU (Desvinculação das Receitas da União) prevista no art. 76 do ADCT, conforme redação da Emenda Constitucional nº 42/2003.¹⁷

3.7 Princípio do nominalismo dos créditos orçamentários

O orçamento é o ato pelo qual a sociedade controla os gastos do Estado. Por isso, não são admissíveis os créditos ilimitados (art. 167, VII),¹⁸ a realização de despesas, bem como a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II), as operações de créditos que excedam o montante previsto nas despesas de capital (art. 167, III, com as ressalvas constitucionais, inclusive *quorum* de maioria absoluta).

A exigência do nominalismo dos créditos orçamentários é princípio da boa contabilidade pública que não se perde mesmo em épocas de alta inflação.

Em atenção ao princípio do nominalismo dos créditos orçamentários é que decorre a regra constante do art. 100, § 1º, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, impondo a atualização monetária.¹⁹

¹⁷ Insere-se na reforma tributária o debate que deveria mobilizar não só os parlamentares mas todos os cidadãos conscientes sobre a destinação das verbas públicas, revendo-se todas as disposições constitucionais que exigem do governante (aí no sentido amplo, compreendendo os Poderes da República) carrear o fluxo dos recursos públicos para determinadas atividades – evidentemente todas consideradas relevantes – o que lhe impede a periódica revisão das tarefas estatais.

¹⁸ Veda-se, inclusive, a expedição de precatórios com cláusulas de correção monetária, como reiteradamente proclamou a Suprema Corte e tendo em vista a expressa disposição do art. 100, § 1º, que determina que os precatórios judiciais serão apresentados até 1º de julho, *data em que terão atualizados seus valores*, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

¹⁹ *Recurso extraordinário. Precatório. 2. O valor do crédito constante de precatório deve ser atualizado monetariamente, - também a partir de 1º de julho do exercício de sua expedição, até a data do efetivo pagamento. 3. Ressalvada a existência de norma local determinando o pagamento, de uma só vez, do valor atualizado, como sucede em São Paulo (art. 57, § 3º, da Constituição paulista cuja vigência o STF não suspendeu na ADIN n.º 446), cumprirá expedir novo precatório para o pagamento, pela Fazenda Pública, do "quantum" correspondente à atualização, de acordo com o § 1º do art. 100, da Constituição, aplicável aos créditos alimentares. 4. Agravo regimental provido, devendo o Recurso Extraordinário ser incluído em pauta, para posterior julgamento pela Turma. (STF, 2ª Turma, AGRRE nº 212285, Relator o Ministro Néri da Silveira, julgado em 22 de junho de 1999).*

3.8. Princípio da responsabilidade fiscal

Não há disposição expressa no texto constitucional que trate do tema da responsabilidade fiscal ou da responsabilidade na gestão fiscal, como introduzido meticulosamente no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cuja ementa diz que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

Mas a responsabilidade fiscal tem fundamento na própria Constituição em face do conteúdo que o art. 163 exige da legislação complementar sobre finanças públicas, conteúdo, aliás, cada vez mais explicitado em alterações constitucionais.²⁰

Correspondendo a um programa de atuação tendente a impor restrições aos governantes e administradores públicos quanto à gestão das verbas públicas, principalmente quanto ao equilíbrio das contas públicas, fundamento da orientação neoliberal que impregna os governos desde o final do século XX, a LRF assim conceituou no seu art. 1º, § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Como a organização do Poder no Brasil é claramente federativa e ainda presidencialista, os §§ 2º e 3º dirigem as normas da LRF à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, e a todos os seus Poderes e entidades governamentais, em disposição por muito acoimada de inconstitucional porque afetaria cláusulas pétreas descritas no art. 60, § 4º.

²⁰ Interessante observar que a Lei Complementar nº 101/2000 expressamente dispõe em seu art. 1º que ela está legitimada constitucionalmente no capítulo II do Título V, embora devesse se referir especificamente ao art. 163 e seus incisos.

Reiteradamente o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado pela validade das normas da LRF (com exceção do que está no art. 9º, § 3º), como se vê no seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ARTS. 35 E 51 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 101/2000. OPERAÇÕES DE CRÉDITO ENTRE ENTES FEDERADOS, POR MEIO DE FUNDOS. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. O art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar as operações de crédito efetuadas por fundos, está em consonância com o inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, não atentando, assim, contra a federação. Já a sanção imposta aos entes federados que não fornecerem dados para a consolidação de que trata o art. 51 da LC 101/2000 igualmente não implica ofensa ao princípio federativo, uma vez que as operações de crédito são englobadas pela mencionada regra constitucional e que o texto impugnado faz referência tão-somente às transferências voluntárias. Medida cautelar indeferida (ADIM 2250, Relator o Ministro Ilmar Galvão, unânime, julgada em 2 de abril de 2003).

O princípio da responsabilidade fiscal tem sido atacado por muitos que o compreendem como a expressão da vitória ou do domínio do capitalismo internacional sobre a máquina estatal brasileira como instrumento monetarista a assegurar o pagamento da dívida externa em detrimento da destinação das verbas públicas ao que consideram como interesses verdadeiramente nacionais. O tema, no entanto, não é restrito ao debate em nosso país, mas impregna as relações políticas em todos os países periféricos, justamente aqueles impossibilitados de se isolar do contexto internacional.

Tal debate, no entanto, é muito importante como fato de legitimação do processo orçamentário, o qual deixa, assim, de ser percebido nos seus aspectos meramente formais para propiciar a arena de debate do papel do Poder Público no Estado Democrático de Direito. ♦