

CONFERÊNCIA

ASPECTOS JURÍDICOS E IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Diogenes Gasparini

*Mestre e Doutor pela PUC/SP, Professor de Direito Administrativo e
Diretor da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.*

Em primeiro lugar, queremos agradecer o honroso convite que recebemos do professor Rodrigo César Rebelo Pinho, ilustre Procurador de Justiça e Diretor da Escola Superior do Ministério Público, para estarmos aqui, conversando com os senhores no dia de hoje, sobre “*Os Aspectos Jurídicos e Importância do Orçamento Público*”. Em segundo lugar, agradecemos a todos os senhores por estarem conosco nessa manhã, manhã bonita, numa cidade com tanta coisa boa para se fazer e bonita para se ver, que os senhores, disse tudo abrem mão, merecendo portanto, desde já, os nossos agradecimentos. Em terceiro lugar, queremos dizer, que durante a nossa manifestação, certamente falaremos muitas coisas que os senhores já conhecem, falaremos talvez, algumas coisas que os senhores ainda não conhecem.

Por outro lado, falaremos algumas coisas com as quais os senhores concordam e indubitavelmente falaremos muitas coisas com as quais os senhores não concordam. De qualquer forma, é assim mesmo que as coisas se passam, na medida em que se discute lei, se interpreta o direito. Não sairemos daqui, de forma alguma, constrangidos ou menosprezados, porque alguém questionou-nos quanto a determinado ponto de vista. Vimos de espírito aberto, para conversar com os senhores sobre um tema importantíssimo, sobretudo complexo, que é o orçamento público. Colocadas essas premissas como pano de fundo, cabe, agora, versar sobre o tema proposto pela douta Direção da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

Devemos falar sobre o Orçamento Público no que respeita aos aspectos jurídicos e no que se refere à sua importância. A importância vai decorrer de tudo o que expusermos. Quanto a importância dos aspectos jurídicos, ou quanto ao conhecimento legal do que é a Lei de Orçamento, juridicamente falando, basta lembrar que há uma seção inteira, a segunda do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal, destinada aos orçamentos, compreendendo os arts. 165 a 169. Esses orçamentos são, evidentemente, os públicos.

A locução Orçamento Público é constituída por duas palavras: um substantivo, orçamento e um adjetivo, público. Orçamento é palavra que tem origem no verbo orçar, que significa calcular, computar, estimar, avaliar um projeto, por exemplo. Logo, orçamento é o ato de orçar a receita e a despesa de um projeto; é o cálculo da receita e da despesa relacionadas com algum projeto. De forma bem simples, isto é o orçamento; orçamento de um modo geral. Não ainda o Orçamento Público.

* Palestra proferida em maio de 2000, na Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

A noção de orçar está ligada a uma coisa: quanto custa isto? Qual é o preço deste determinado carro? E está, também, ligada a um certo tempo: quanto precisamos, durante um mês, para a subsistência da nossa família? A noção ainda está ligada a uma pessoa, uma pessoa física. Quanto João precisa para manter-se durante um mês? Ou está ligada a uma pessoa jurídica. Quanto a MP-Produções Artísticas Ltda. precisa para os seus objetivos durante um ano? Esta pessoa jurídica, pode ser uma pessoa jurídica pública, como é, por exemplo, o Município, ou o Estado. Também pode ser uma pessoa governamental, como é a sociedade de economia mista ou a empresa pública. Pode ser, por fim, uma pessoa privada, como é qualquer das empresas que conhecemos, a exemplo da Volkswagen do Brasil S/A. Aí os senhores têm, de um modo geral, os vários orçamentos. Orçamento familiar, orçamento empresarial, Orçamento Público e assim por diante. A idéia de orçar, de calcular os gastos para uma dada atividade, é muito antiga. Encontramos algumas noções a respeito e mesmo a sua prática na Idade Média, especialmente, nos países europeus.

O vocábulo público, componente da locução Orçamento Público, pode indicar que os valores considerados, estão relacionados com o Poder Público; valores públicos. Pode estar relacionado à pessoa do Estado, é um Orçamento Público porque ele pertence ao Estado de São Paulo, por exemplo. Público também pode significar do conhecimento de todos, uma decorrência, portanto, do princípio da publicidade dos atos e comportamentos da Administração Pública.

O Estado, todos os senhores sabem, existe substancialmente, para prestar comodidades e utilidades ou, simplesmente, serviços públicos fruíveis preponderantemente, como diz o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, pelos administrados. Esta é a função primeira do Estado. Para essa prestação de serviços públicos, o Estado, tomada esta expressão em sentido amplo, precisa de recursos financeiros. Ora, relacionando-se estas duas realidades, a obrigação do Estado de prestar serviços públicos, fruíveis preponderantemente pelos administrados, e a necessidade de recursos para esta prestação, se tem exatamente a idéia do Orçamento Público. Tem-se um objetivo público a alcançar e precisa-se dos recursos financeiros correspondentes. Tem-se uma despesa a realizar e para essa realização necessita-se da receita correspondente.

A exigência do Orçamento Público está prevista no art. 165, III, da Constituição Federal. O Orçamento Público é uma lei aprovada num exercício para ser executada no seguinte. É de validade anual e específico para o exercício financeiro em que deve ser executado, embora aprovado no exercício anterior. Aprova-se o Orçamento Público, por exemplo, em 2000 e executa-se-o em 2001. Como o orçamento aparece, surge? Como é instituído? Ele não aparece por um estalo. Há todo um processo para que aquelas noções colocadas muito bem pelo prof. Jaime de Souza Oliveira, há pouco, se tornem realidade. Há necessidade de que haja sua instituição. O orçamento precisa ser instituído, precisa ser colocado no ordenamento jurídico.

A instituição do Orçamento Público não é obra única e exclusiva do Executivo. Há a participação, importante, do Legislativo. O que se tem num primeiro momento, é o trabalho do Executivo na elaboração da proposta orçamentária, que, para tanto, está bem

estruturado, como os senhores viram há pouco. Mas o que é a proposta orçamentária? É um projeto de lei acompanhado por um conjunto de documentos relativos aos planos governamentais, com previsão da receita e a fixação da despesa, que o Executivo deve enviar anualmente ao Legislativo para a sua deliberação, ou seja, discussão e votação. Isto é a proposta orçamentária. É o que normalmente chamamos de Projeto de Lei Orçamentária. É, em suma, um conjunto de documentos elaborados segundo técnicas adequadas - jurídica, contábil e financeira - remetido em determinada época do ano ao Legislativo, para sua apreciação e, se aprovado, é devolvido ao Executivo para sanção, promulgação, publicação e execução no ano seguinte.

A proposta orçamentária é constituída de vários documentos.

O primeiro é a mensagem. A mensagem é um ofício, mas no processo legislativo não se fala ofício, fala-se mensagem. Então, é a mensagem do Executivo para o Legislativo, remetendo a ele a proposta orçamentária para o ano seguinte ao da remessa. O conteúdo da mensagem é preestabelecido em lei. Esse conteúdo os senhores vão encontrar numa lei importantíssima, de 1964, ainda vigente, observadas, naturalmente, as disposições constitucionais de hoje. É a Lei federal nº 4.320 desse ano. Está para ser substituída. Alguma alteração já se tem na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio 2000. É o art. 22, inciso I, da lei federal nº 4.320/64 quem dá, exatamente, o conteúdo que a mensagem ao Legislativo deve conter.

O segundo documento, é a razão primeira da própria mensagem, que é exatamente o Projeto de Lei Orçamentária. O Projeto de Lei Orçamentária é a proposta feita pelo Executivo ao Legislativo, de adoção de uma Lei Orçamentária. Proposta, portanto, de uma nova legislação a respeito da receita e da despesa públicas para o ano vindouro ao da remessa da mensagem a esse Poder.

O conteúdo, substancialmente, é o que a proposta orçamentária estabelece, ou seja, o conjunto das despesas e das receitas. É a fixação das despesas e a previsão ou estimativa das receitas. E mais uma ou outra disposição relacionada com autorizações para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito por antecipação de receita, a comumente chamada A.R.O. Fazem parte da mensagem as tabelas explicativas, cujo conteúdo a Lei federal nº 4.320/64, no inciso III do art. 22, encarregase de mencionar. Ainda integram a mensagem os programas especiais, que o art. 22, inciso IV, dessa Lei federal menciona e dita seu conteúdo. Portanto, estes documentos é que compõem a proposta orçamentária ou Projeto de Lei Orçamentária.

Este projeto de lei, deve ser elaborado em estreita compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Constituição não é muito clara quanto a esta compatibilidade. Precisamos extraí-la do art. 166, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

De quem é a iniciativa desse projeto de lei? Pelo que se falou, resta claro que a iniciativa é do Executivo, conforme prescreve o art. 165 da Lei Maior. Portanto, a iniciativa é do chefe do Poder Executivo da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município. Competência, no caso, exclusiva. É atribuição que não pode ser delegada, nem pode ser

exercida por qualquer outra autoridade. A competência é, conforme o caso, do Presidente da República, do Governador estadual ou distrital e do Prefeito.

Assim, a pergunta que comumente se faz ao se tratar dessa matéria é: por que se deu ao Executivo essa responsabilidade? A primeira razão é o fato de que o Executivo tem a noção mais exata de todos os projetos que estão sob sua responsabilidade. Ele é o maior administrador público. Cabe a ele, por essa razão, a exclusividade de iniciar, deflagrar, a instituição da Lei Orçamentária. A segunda razão é o fato de ser o Executivo o único do Poderes que tem um assessoramento adequado para elaborar, de forma correta e segundo o interesse público, a proposta orçamentária. O Legislativo não tem condições para isto, ele não está preparado para esse mister, que, certamente, não lhe é próprio.

A proposta orçamentária tem que ser remetida ao Congresso Nacional, no caso do Orçamento Federal; à Assembléia Legislativa, no caso do Orçamento Estadual; à Câmara Distrital, no caso do Orçamento Distrital e à Câmara de Vereadores, no caso do Orçamento Municipal. A competência é do chefe do Poder Executivo, embora não exista nenhuma regra nesse sentido. Os senhores não vão encontrar em nenhum lugar, que a remessa da mensagem cabe ao chefe do Poder Executivo. Essa competência decorre do fato de estar havendo um relacionamento entre dois Poderes, e as tratativas entre eles devem ser através dos seus chefes supremos. Então, por isso é que se diz que a competência para a remessa desse projeto de lei ao Legislativo competente é do Chefe do respectivo Poder Executivo.

O veículo desta remessa é o documento sobre o qual já falamos. É a mensagem, é aquele "ofício" utilizado pelo Chefe do Executivo para remeter o projeto de Lei Orçamentária e seus anexos ao Congresso Nacional. Esta remessa também não é aleatória. Não é feita quando entender por bem o Executivo. A Constituição prevê a época para esta remessa, que deverá acontecer nos quatro meses anteriores ao encerramento do exercício financeiro. Isso se tem por força de uma interpretação combinada do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, com o art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Enquanto não surgir o diploma legal que vai substituir a Lei 4.320/64, conhecida como Lei da Contabilidade e da Orçamentação Pública, valem as regras estabelecidas nesse Ato, onde o art. 35, § 2º, III, prescreve a época da remessa da Proposta Orçamentária ao Congresso Nacional. De modo igual prevêm as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios. Pode o Executivo deixar de remeter ao Legislativo a Proposta Orçamentária? É possível a um Prefeito, por estar de "briga política" com a Câmara de Vereadores, deixar de remeter para sua aprovação a Proposta Orçamentária? Hoje, esse procedimento está um pouco mais difícil. Mas logo depois de 88, nos primeiros exercícios financeiros que se seguiram à Constituição Federal recém promulgada, muitos Prefeitos, brigados com a Câmara de Vereadores, não mandavam o Projeto de Lei Orçamentária. Nesse caso, como resolver a dificuldade? Alguns dizem que deve ser considerado o orçamento anterior atualizado, conforme autoriza o art. 32 da Lei federal nº 4.320/64. Outros afirmam que não. Deve-se aplicar o art. 166, § 8º da Constituição Federal, que estabelece: "*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". Para os que assim entendem se não há um orçamento, deve-se valer, exatamente, desse dispositivo. Como se vê a doutrina ainda não se pacificou a esse respeito. As decisões jurisprudenciais também não conseguem dar uma solução adequada e uniforme. Não obstante, estamos com os que entendem que se o chefe do Executivo não remeter proposta orçamentária, deve ser mantido o orçamento anterior atualizado, conforme estabelece o art. 32 da Lei federal nº 4.320/64.

Haveria punição para o Chefe do Executivo que assim procedesse? A nosso ver, sim, pois entendemos que ele comete, quando age desta forma, crime de responsabilidade. Com efeito, o art. 85, inciso IV, da Constituição Federal, considera crime de responsabilidade, atentar contra a Lei Orçamentária. Se é desse modo, resta claro que não remeter a proposta orçamentária para o Legislativo, é o maior atentado contra a Lei Orçamentária.

Recebida pelo Congresso Nacional a proposta orçamentária, pode ela ser emendada pelos parlamentares? A resposta é sim. Emendar o orçamento significa alterar a proposta orçamentária, alterar o projeto, segundo uma visão do legislador, do próprio autor da emenda. Emendar projeto de lei, inclusive o orçamentário, é inerente à atividade do legislador. É claro que ele não tem absoluta liberdade para isso. Nós vamos ver que existem algumas restrições quanto a tal competência. Estas emendas, portanto, são de iniciativa única e exclusiva dos parlamentares. Ninguém mais pode apresentar emendas para alterar o projeto de Lei Orçamentária. Esta é uma atividade própria do Deputado, do Senador, do Vereador, do Deputado Estadual e do Deputado Distrital, conforme o caso.

Onde estas emendas são apresentadas? A Constituição diz que são apresentadas à Comissão Mista do Congresso Nacional (art. 166, § 2º), mas é possível, parece-nos, sua apresentação em Plenário. Essa Comissão é um colegiado composto por Deputados e Senadores, porque a proposta orçamentária é discutida pelo Congresso Nacional, não pelo Senado ou pela Câmara de Deputados isoladamente. É pelas duas Câmaras reunidas, que se constitui essa comissão, para conhecer a Proposta Orçamentária e as emendas apresentadas (art. 166, § 1º). Hoje a atuação dessa comissão está voltada para a satisfação do interesse público, mas os senhores se lembram dos "anões do orçamento", que integravam esta comissão e atentaram contra os princípios da legalidade e da probidade administrativa. Atente-se que o parecer dessa comissão não é igual, nem conclusivo.

Qual é o conteúdo da emenda? Sobre o que a emenda pode dispor? A emenda pode dispor sobre a matéria tratada na Proposta Orçamentária. Não pode existir uma emenda fora, que não tenha por objetivo matéria ou disposições consignadas na Proposta Orçamentária, porque seria até um absurdo. Como podemos emendar alguma coisa se essa coisa não existe, ou, no caso, não está na Proposta Orçamentária? É natural e lógico que o conteúdo da emenda tenha que se restringir aos dispositivos e às matérias tratadas na Proposta Orçamentária. A quem compete analisar estas emendas? Em primeiro lugar, cabe à Comissão Mista a que nos referimos. Na Assembléia Legislativa e na Câmara de Ve-

readores é a Comissão de Orçamento e Finança que tem essa atribuição. Ela é quem por primeiro analisa e se manifesta favorável ou não à emenda em tramitação.

Para a apresentação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária, como dissemos, há necessidade de se observar certas exigências; que se atender a certos requisitos que a própria Constituição Federal estabelece (art. 166, § 3º, I, II e III). A emenda tem que estar compatibilizada com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nenhuma emenda pode ser objeto de deliberação se ela não atender esta primeira exigência. A emenda tem que indicar os recursos que vai lhe dar exequibilidade. Sem isso não pode ser objeto de deliberação. Essa a segunda exigência. A emenda tem que trazer, portanto, o recurso para atender ao que se dispõe. O recurso a ser indicado, não pode ser outro senão o decorrente da redução das dotações já estabelecidas na Proposta Orçamentária. Estabelece-se na Proposta Orçamentária uma determinada dotação para um dado investimento, por exemplo, construção de pontes. A emenda vai utilizar parte dessa, ou toda essa dotação. O valor assim obtido é o recurso que dará sustentação orçamentária à emenda apresentada.

Isto, no entanto, não é assim tão simples, porque a Constituição Federal impede que sejam reduzidas as dotações relacionadas com pessoal e seus encargos (art. 166, § 3º, II, "a"). Então, o valor destinado a essas despesas não pode ser reduzido, para que com a redução, se dê sustentação orçamentária à emenda. Também não pode ser reduzida a dotação correspondente ao serviço da dívida (art. 166, § 3º, II, "b", da CF). Os senhores sabem que nós temos uma dívida externa muito grande e de tempos em tempos temos que pagar o serviço, ou seja, o custo desta dívida. Os valores atribuídos na Proposta Orçamentária para essa finalidade, não podem ser diminuídos e isto os senhores sabem a razão. Se não tivermos recursos não podemos pagar, surgindo daí todas as conseqüências por sermos "caloteiros". Aí surgem as implicações políticas internacionais que, agora, não vêm ao caso referir. Também não podem ser utilizadas as dotações destinadas às transferências tributárias para dar exequibilidade orçamentária à emenda apresentada (art. 166, § 3º, II, "c", da CF). As dotações do Orçamento Federal destinadas às satisfação dessas transferências aos Estados e aos municípios e as do Orçamento Estadual destinadas à satisfação das transferências aos Municípios, não podem ser objeto de redução para dar a sustentação orçamentária à emenda apresentada por parlamentar. Estas são as exigências constitucionais para que essa emenda possa ter êxito. O atendimento dessas exigências não significa aprovação, porque ela deve ser apreciada em relação ao mérito, isto é, à conveniência e oportunidade. A emenda, ainda, pode objetivar corrigir vícios de redação ou omissões (art. 166, § 3º, III, "a" da CF).

Quem delibera em caráter definitivo sobre a emenda apresentada? Quem vai dizer se aceita, se aprova ou não essa proposta, não é a Comissão Mista, mas o Plenário do Congresso. A Comissão Mista, em parecer preliminar, manifesta-se pela aceitação ou rejeição da emenda, cabendo a esse órgão dar a última manifestação a respeito da sua aceitação ou rejeição. Assim também ocorre, guardadas as particularidades, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Presidente de República pode apresentar emenda? E o Governador? E o Prefeito? Imagine-se, por exemplo, que depois de remetido o projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional, surja a necessidade de se alterar um dado projeto. Esse acontecimento não é raro e pode acontecer porque o interesse público, os senhores sabem, é extremamente dinâmico.

Como a apresentação de emendas é atividade exclusiva e competência única dos parlamentares, cabe a pergunta: como resolver este problema? Pode o chefe do Poder Executivo emendar o próprio Projeto de Lei Orçamentária? A resposta é, no sentido técnico da palavra emenda, não. Ele não pode emendar sua Proposta Orçamentária. Isto não significa que ele deva aceitar aquilo que propôs, se surgidas, de forma imprevisível, situações novas. O que ele pode fazer, é apresentar modificação. Modificar, no caso, é outra expressão que a Constituição Federal utiliza com o mesmo significado de emenda (art. 166, § 5º). É um eufemismo, que na realidade não é outra coisa senão emenda. Mas, a apresentação desta modificação pelo chefe do Poder Executivo, pelo autor da Proposta Orçamentária, tem limites que devem ser observados. Com efeito, o Presidente só pode apresentar estas modificações, enquanto não iniciada, na Comissão Mista, a votação da matéria que está sendo objeto de modificação. Uma vez iniciada essa votação, não pode mais haver modificação da Proposta Orçamentária. O mesmo regime é observado pelo Estado, Distrito Federal e Município.

Resolvidos os problemas com as emendas e com as eventuais modificações, o Legislativo tem que discutir e deliberar a respeito da Proposta Orçamentária, aprovando-a ou rejeitando-a. Deliberação, portanto, é a manifestação do Legislativo no sentido de aceitar ou não a Proposta Orçamentária. Essa competência exclusiva, no âmbito federal, é do Congresso Nacional. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tal competência é dos respectivos Poderes Legislativos.

O Processo Legislativo é que leva a essa deliberação. O Processo Legislativo é um conjunto de atos praticados pelo Legislativo e pelo Executivo necessários à instituição da lei. Tem-se seu início com a apresentação do projeto ao Legislativo, análise pelas Comissões temáticas, discussão e deliberação permanentes e depois a sanção ou o veto, no Executivo. Todas essas fases fazem parte do Processo Legislativo. O Processo Legislativo para a deliberação do Orçamento Federal é especial, e tem o seu principal itinerário fixado pela Constituição Federal (art. 166, § 7º). A partir daí, pode-se utilizar o Processo Legislativo comum, isto é, o próprio para a deliberação das leis ordinárias de um modo geral. É importante que seja observado todo o processo legislativo estabelecido no texto constitucional. Qualquer desvio do estabelecido pela Constituição Federal, no que concerne ao processo legislativo, gera inconstitucionalidade. A lei que resulta, quando não se observa o Processo Legislativo, é inconstitucional, exatamente porque não observou as regras procedimentais para fins de institucionalização de determinada lei. Semelhante regime é observado pelo Estado, Distrito Federal e Município.

Qual é o quorum para aprovação? O quorum de aprovação da Proposta Orçamentária é o da maioria simples. Maioria simples significa o número inteiro imediatamente supe-

rior à metade dos membros presentes na sessão em que o Projeto de Lei Orçamentária for submetido à deliberação. Aprovado pelo Congresso Nacional, ele tem que ser devolvido ao Presidente, porque tratando-se de lei, cabe a ele sancioná-la ou vetá-la.

De quem é a competência para a devolução? A competência é do Presidente do Congresso Nacional. É ele quem, nesta altura, enfeixa as competências de titular do Poder Legislativo. E a ele cabe, portanto, relacionar-se com o Presidente da República. O Presidente do Congresso Nacional e o Presidente do Senado Federal (art. 57, § 5º, da CF).

O veículo dessa devolução não é, outra vez, um simples ofício, nem é uma mensagem. Mas outro documento com nome próprio, é o *autógrafo*. Então, o Presidente do Congresso Nacional remete ao Presidente da República o autógrafo do Projeto de Lei Orçamentária, informando que foi aprovado com ou sem emenda em tal data.

Essa remessa é feita a qualquer momento? Não. Ele remete, depois da aprovação, por evidente, mas até o encerramento da sessão legislativa. A sessão legislativa, os senhores sabem, termina no dia 15 de dezembro (art. 57 da CF) e aí os parlamentares entram no recesso. É o recesso parlamentar. Então, até o término da sessão legislativa, este autógrafo deve ser remetido ao Presidente da República. O fundamento disto, é o art. 35, § 2º, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias porque a Constituição Federal deixou a regulamentação desta matéria para a lei complementar que substituirá a Lei federal nº 4.320/64. Até lá, em termos provisórios, prevalece essa regra das Disposições Constitucionais Transitórias.

E se não houver essa remessa? Quais são as conseqüências? É claro que se não há tal remessa, em princípio, não há a conclusão do Processo Legislativo através da sanção. A Proposta Orçamentária não se converte em lei. É uma hipótese que os senhores poderiam dizer: mas isso é acadêmico e na prática não ocorre, assim como não acontece, na prática, a remessa dentro do prazo estabelecido pelo art. 35, § 2º, III, do ADCT, que é o fim da sessão legislativa. Normalmente, estamos vendo no âmbito federal, a remessa do autógrafo no ano seguinte, isto é, no próprio ano de execução do Orçamento. Mas a não devolução é possível. Se não acontece no âmbito federal, certamente se verifica, como já vem ocorrendo, no âmbito municipal, pelo menos.

Como se procede quando o Executivo não recebe o autógrafo da Lei Orçamentária para sanção ou veto? O Executivo não pode ficar sem o orçamento. Ele precisa ter um plano orçamentário para trabalhar. Então, de acordo com o art. 32 da Lei 4.320/64, alguns dizem, considera-se o orçamento vigente. É, então, por exemplo, o orçamento que deveria terminar no dia 31 de dezembro de 1999 que passará a vigorar em 2000. É este que vai ser aproveitado. Aplica-se, outros dizem, a regra do art. 166, § 8º, que diz: "*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*". Portanto, remetendo-se uma lei toda vez que se tiver que fazer uma despesa. Outros dizem: promulga-se como lei o projeto remetido. Estes, parece-nos, estão com a razão. A promulgação, como lei, cabe ao Prefeito, ao Governador e ao Presidente. Não

se trata de sanção, porque não se cuida de lei. Promulga-se como lei, o projeto remetido ao Congresso Nacional, à Assembléia Legislativa ou à Câmara de Vereadores.

Há punição se essa remessa não acontecer? Não. Não há punição aplicável ao Congresso Nacional se seu Presidente não remeter o autógrafa da Lei de Orçamento ao Executivo. Não há qualquer previsão na Constituição ou na Legislação Ordinária que permita essa punição. Não há punição se o Congresso Nacional não remeter o autógrafa ao Presidente, no caso Federal, à Assembléia Legislativa se esta não o remeter ao Governador ou à Câmara de Vereadores se esta não o remeter ao Prefeito. A única punição é a social. Vamos deixar de votar nesses parlamentares que aí estão e que não cumprem com suas obrigações. É uma revolta da sociedade, difícil de se concretizar, mas é a única sanção com que se pode ameaçar esses parlamentares.

Surge, nesta passagem do processo legislativo, o problema da rejeição. Pode ser rejeitado o orçamento? O que é a rejeição? A rejeição é a manifestação contrária, no caso do Poder Legislativo, à proposta apresentada pelo Executivo. A competência para rejeitar a proposta Orçamentária, é única e exclusivamente do Poder Legislativo. No âmbito da União, é do Congresso Nacional; no do Estado é da Assembléia Legislativa; no do Município é da Câmara de Vereadores. O fundamento, é o § 8º, do art. 166 da Constituição Federal. A rejeição pode decorrer de manifestação expressa do Legislativo ou do descumprimento do prazo de devolução ao Executivo para sanção ou veto. A simples devolução no prazo estabelecido sem que o Legislativo tenha se manifestado pela aprovação não satisfaz, podendo o Executivo promulgar, como lei, a proposta que remeteu ao Legislativo.

Mas podemos ter uma Proposta Orçamentária rejeitada ou só podemos ter uma Proposta Orçamentária parcialmente rejeitada. A Constituição fala em veto e rejeição do Projeto de Lei Orçamentária no § 8º do art. 166, indicando à alguns a possibilidade de que a rejeição seja total. Mas, a Constituição Federal, nesse momento, não é clara, não diz se o orçamento pode ser rejeitado, tampouco diz se a rejeição é parcial ou total. Não há esta informação. Para sabermos se o Legislativo pode rejeitar total ou parcialmente, temos que fazer uma interpretação sistemática dessa Lei Suprema.

Seria possível a rejeição total? À primeira vista, utilizando-se, simplesmente, do bom senso, podemos afirmar que não. O orçamento precisa existir, inclusive, para controle de toda a atividade financeira da Administração Pública. Essa é, como veremos, uma das importantes funções do orçamento. Portanto, o bom senso diz que o orçamento não deve ser rejeitado totalmente.

Ademais, encontramos alguns dispositivos na Constituição Federal que impedem a rejeição total. Por exemplo, quando essa Lei Maior diz que o orçamento deverá conter os valores dos precatórios recebidos. Como vamos consignar no orçamento elaborado em 1999, para ser executado no ano de 2000, os valores dos precatórios recebidos e atualizados, se não temos Lei Orçamentária? Esse dispositivo, a nosso ver, impede a rejeição total. Porque, se somos obrigados a consignar esse valor, com muito mais razão, somos obrigados ter essa lei.

A abertura de créditos especiais, conforme estabelece o § 8º do art. 166, da Lei Maior, também vai exigir um orçamento. Como podemos abrir créditos especiais, senão ligados a um orçamento? O crédito especial não é algo que fica pendurado fora do orçamento. Os créditos, adicionais, especial e extraordinário, são institutos que se vinculam a um orçamento existente. Logo, quando o § 8º, do art. 166 da Constituição Federal, diz que os recursos que em razão de veto, emenda ou rejeição da Proposta Orçamentária, que ficarem sem as despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, está, implicitamente, prescrevendo a necessidade do orçamento. Se não há Orçamento, como abrir créditos orçamentários? Outra idéia é impossível de ser extraída, para justificar a rejeição total da Lei Orçamentária.

Por outro lado, a rejeição parcial é perfeitamente possível. Não pode haver, assim, a rejeição total da Proposta Orçamentária, se houver, a solução é promulgar o orçamento remetido e não devolvido pelo Poder Legislativo.

Recebido o autógrafa da Câmara de Vereadores, do Congresso Nacional, da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa, cabe ao Executivo, avaliando a legalidade, conveniência e a oportunidade das emendas oferecidas, sancionar ou vetar. Pode sancionar o projeto tal qual o recebeu do Poder Legislativo ou pode sancionar umas e vetar outras de suas partes. Tudo, vai decorrer da análise que fizer da legalidade, conveniência e oportunidade dessas alterações. A competência é única e exclusiva do Presidente da República, do Governador, do Prefeito Municipal. Em suma, do chefe do Poder Executivo. De posse do autógrafa, a autoridade competente tem 15 dias, conforme estabelece o art. 66, § 3º da Constituição Federal para sancionar e promulgar ou vetar.

Uma vez sancionado, cabe a promulgação. Sanção, os senhores sabem, é a concordância do Executivo com o Projeto de Lei aprovado pelo Legislativo. Promulgação é a informação, é a certificação de que existe uma nova lei no ordenamento jurídico. Sanção e promulgação, embora dois atos, quase sempre são praticados de uma só vez: "sanciono e promulgo", prescreve esse ato. Há necessidade de publicar a lei sancionada e promulgada, pois só após a publicação, feita na imprensa oficial, a lei torna-se conhecida e obrigatória.

Falemos sobre o veto e a sanção. Veto, os senhores sabem, é a manifestação contrária do Executivo a um projeto de Lei aprovado pelo Legislativo. A competência para vetar, é do chefe do Poder Executivo. O fundamento para isso é o art. 166, § 8º que fala em veto. Pode haver veto parcial? Pode haver veto total? As mesmas razões que oferecemos, no sentido de que não pode haver uma rejeição total, também servem para se afirmar que não pode haver um veto total. O veto, portanto, pelas razões apresentadas, só pode ser parcial.

Sanção é a concordância, parcial ou total, com a lei aprovada pelo Legislativo. Muito bem, sancionada a lei, porque parece que isso é o que induz a Constituição, já que não pode ser vetada, nem ser rejeitada totalmente, tem-se o Orçamento Público, também chamado de Lei Orçamentária, Lei Anua ou de Lei de Meios.

Mas o que é o Orçamento Público? O Orçamento Público, de uma forma bem simples, é a lei que estima a receita e autoriza a despesa das pessoas públicas, num determinado

exercício. Este conceito, é um conceito, em princípio, já ultrapassado, porque não se entende mais o orçamento como uma simples relação de receitas e de despesas. O Orçamento Público é algo mais e os senhores viram o prof. Jaime de Souza Oliveira mencionar a função do orçamento em termos de programa, em termos de sistema planejado de Governo. Por isso trouxemos aos senhores um conceito mais moderno, dado pelo prof. José Afonso da Silva, que além de ilustre constitucionalista é um competente estudioso do Orçamento Público. Tem inclusive, uma monografia chamada "Orçamento-Programa". O professor José Afonso da Silva, define o orçamento público como o "processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais com estimativa da receita e fixação da despesa de cada exercício financeiro".

Nesta altura cabe a pergunta: Qual é a natureza jurídica do Orçamento Público? Alguns dizem: é um ato administrativo, na medida em que não dispõe de forma impessoal, genérica e abstrata, como toda e qualquer lei deve dispor. Um ato administrativo complexo, alguns dizem, mas, sempre, um ato administrativo. Outros afirmam: não, não é ato administrativo. Ainda que em termos materiais, ele possa ser um ato administrativo, em termos formais ele é uma lei. E nesta oportunidade, os senhores acabaram de ver um processo todo de institucionalização do Orçamento Público como lei. Não descrevemos a tramitação do orçamento pelo Legislativo, a partir da Proposta Orçamentária, como institucionalização de um ato administrativo. Mas fizemos como lei. E a própria Constituição fala em Lei Orçamentária, no art. 165. Ela não fala em ato administrativo. Portanto, devemos dizer que o Orçamento Público tem a natureza jurídica de lei, o que leva, necessariamente, para qualquer alteração da Lei Orçamentária, à edição de uma lei.

Mas é uma lei especial, não uma lei comum. E é uma lei especial, porque ela tem um regime, um processo legislativo próprio, diferente das demais leis. Tanto é assim que a Constituição fala que o processo legislativo para a análise da Lei Orçamentária é o estabelecido na sessão II, do Capítulo II, do Título VI, que cuida do Orçamento Público. Aplicando-se-lhe, na omissão, o processo legislativo comum, conforme referido pelo art. 166, § 8º. Então, podemos afirmar, com segurança, que a natureza da lei orçamentária é de uma lei especial.

Portanto, a modificação da lei orçamentária, através de qualquer outro processo que não seja mediante lei, é ilegal, é inconstitucional. Não se tem como fugir a isto. A modificação dessa lei faz-se por outra lei.

Qual é a finalidade dessa lei? Estimar a receita, autorizar a despesa e fixar algumas regras, bem poucas, é verdade, relacionadas com a abertura de créditos especiais e com as operações de crédito, necessárias a execução e avaliações dos planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais.

O fundamento Constitucional para a edição desta lei é o art. 165, III, da Constituição Federal, enquanto o fundamento legal é a Lei federal nº 4.320/64. No que respeita ao Estado, Distrito Federal e Município o fundamento são as obrigações específicas das leis de organização desses entes federados.

É uma lei que tem um prazo certo de vigência. É uma lei que vale por um ano, ano este, que coincide com o ano calendário, chamado exercício financeiro. Sempre coincide, pelo menos entre nós, com o ano calendário. O fundamento para se afirmar esta coincidência, está na Lei federal nº 4.320/64, art. 34.

Competência legislativa para dispor sobre esses aspectos, é fácil perceber, é da União, pois lhe cabe dispor sobre matéria financeira e orçamentária. Nesse sentido, estatui de forma ampla, estabelecendo normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal disporem concretamente sobre matéria orçamentária, financeira e contabilidade pública. O Município não tem igual prerrogativa, não lhe cabendo, portanto, suplementar a legislação federal a esse respeito.

O conteúdo da Lei Orçamentária, o prof. Jaime de Souza Oliveira já disse: são os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

A Lei Orçamentária sempre tem anexos. O primeiro deles é um demonstrativo regionalizado do efeito das receitas e despesas decorrentes de isenções, de remissões, subsídios e benefícios financeiros, conforme prevê o § 6º, do art. 166. São as tabelas explicativas e as especificações de programas especiais conforme mencionado e disciplinado pela Lei federal nº 4.320/64.

O orçamento não pode dispor, não obstante seja lei, sobre todas as matérias, nem o que, eventualmente, for do desejo do Executivo. O orçamento, como regra, não inclui dispositivos estranhos à previsão da receita e a estimação ou fixação da despesa. Quer dizer, o orçamento tem que cuidar, substancialmente, dessa matéria. Não pode, de forma alguma, ser incluído na Lei de Orçamento, dispositivos tratando, por exemplo, de Direito Civil, de Direito Comercial, ou dispor sobre a majoração dos vencimentos dos servidores. Isto já era condenado por Rui Barbosa, quando Ministro de Finanças. Não há possibilidade, porque a Constituição proíbe a inclusão destas caudas, como dizem os orçamentistas públicos. Não cabe estabelecer nada fora do que seja a estimativa da receita e a fixação da despesa (art. 165, § 8º, da CF). No entanto, são permitidas algumas regras relacionadas com abertura de créditos suplementares e com a contratação de operação de créditos, inclusive as destinadas à antecipação da receita, com são as AROs, por exemplo (art. 165, § 8º, da CF).

A lei está em vigor e sendo aplicada. Pode ser alterada? Podemos modificar a Lei de Orçamento? E nós dissemos a pouco que sim. A Lei Orçamentária pode ser alterada, assim como pode ser alterada a lei do Plano Plurianual. Alguma dúvida parece existir em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Mas em relação à Lei de Orçamento, não há qualquer problema, pode ser alterada a qualquer tempo, desde que sejam observadas algumas exigências. Essas exigências são: a) compatibilidade da alteração com o Plano Plurianual; b) compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa modificação tem que indicar os recursos, que só podem ser os decorrentes de redução parcial das dotações orçamentárias, ressalvadas as destinadas à pessoal e seus encargos, às transferências tributárias para Estado, Distrito Federal e Município e ao Serviço da Dívida (art. 166, § 3º, III, "a", "b" e "c" da CF). O fundamento para esta alteração é o § 3º do art. 166 da Constituição Federal.

Publicada a lei, cabe a partir do primeiro dia do exercício em que ela está em vigor, a sua execução. O que é a execução da Lei Orçamentária? O prof. Jaime de Souza Oliveira já deixou entrever isso aos senhores. É o cumprimento de seus dispositivos. É, de uma forma bem simples, a realização da receita e da despesa. Vamos arrecadar e aplicar na realização das despesas.

A Lei de Orçamento, em termos de execução, sofre controle de duas espécies: um denominado controle interno, é exercido pelos órgãos do próprio Executivo; outro chamado controle externo, é exercido pelo Poder Legislativo com o apoio do Tribunal de Contas. Esses controles não impedem o ingresso em juízo, por parte do Ministério Público, de ação civil pública, por exemplo, como não veda eventual ação popular proposta por qualquer cidadão. Nenhuma dessas medidas impede a impetração de mandado de segurança por qualquer pessoa, física ou jurídica, que se sinta lesada nos seus direitos. Portanto, a Lei Orçamentária sofre por parte de todas essas entidades um rígido controle de legalidade, de finalidade e de execução.

De tudo o que dissemos, extraímos, pelo menos no nosso modo de ver, a importância extraordinária da Lei Orçamentária. Percebemos essa relevância com a preocupação que o constituinte teve ao criar o sistema de ação planejada para o Estado, introduzindo na Constituição Federal uma seção denominada “Dos Orçamentos”, coisa que a gente não tinha com essa grandeza e essa precisão nas Constituições anteriores. Isto demonstra a importância, portanto, do orçamento anual como instrumento desse sistema de ação planejada. O orçamento anual, por ser peça do sistema de ação planejada, impede que os cidadãos sejam surpreendidos por decisões inopinadas do Governo. Aí, outra importância relevante do Orçamento Público, pois sabemos previamente qual será a conduta do Governo, tanto na arrecadação dos tributos, quanto na realização das despesas. Não seremos surpreendidos, dado que sempre que o Executivo desejar alterar a Lei de Meios, há de valer-se de uma lei.

Nota-se, ainda, a importância do orçamento anual, na medida em que ele possibilita ao Congresso Nacional, primeiro, conhecer as receitas e despesas do Governo e aprovar previamente a arrecadação de uma e a realização de outra. Tudo é feito antecipadamente. Segundo, por impedir a realização de qualquer operação de crédito sem prévia autorização parlamentar. Terceiro, permite conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo Governo, e em razão desse conhecimento autorizar a cobrança dos tributos. Por ser a Lei Orçamentária composta pelos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, é peça importante ao dar uma visão de conjunto, integrada, da Administração Pública, ou seja, das ações por ela planejadas.

É importante o orçamento anual, na medida em que disciplina os gastos públicos, condiciona o início da execução de qualquer programa à sua inclusão nessa peça do sistema de ação planejada. Pelo orçamento anual, procura-se assegurar a independência dos demais poderes e do Ministério Público, já que por seu intermédio asseguram-se os recursos para a realização de suas competências. E, por fim, como parte do sistema de ação planejada, o Orçamento Anual é importante na me-

didada em que liga o plano de ação governamental aos instrumentos normativos orçamentários e aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal.

Creio que apresentei aos senhores uma visão do que é juridicamente a Lei de Orçamento e a sua importância dentro do sistema de planejamento governamental. Desculpem-se por exceder o tempo. Muito obrigado.