



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO TÉCNICO Nº 15/2007

O princípio da exclusividade orçamentária, em seus aspectos internos e externos, e a impossibilidade de autorização para abertura de créditos orçamentários na Lei do PPA

Eber Zoehler Santa Helena

Nov/2007

Endereço na Internet:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

e-mail: eber.helena@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



ESTUDO TÉCNICO Nº 15, DE 2007

O princípio da exclusividade orçamentária, em seus aspectos internos e externo, e a impossibilidade de autorização para abertura de créditos orçamentários na Lei do PPA.

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Deputado Pedro Novais, destina-se a analisar o princípio da exclusividade orçamentária, em seus aspectos internos e externos, e a impossibilidade de autorização para abertura de créditos orçamentários suplementares na Lei do PPA.

A questão vem à tona em virtude do Substitutivo apresentado ao PLN nº 31/2007- PPA 2008-2011, que em seu art. 14, prevê a autorização para suplementações de créditos orçamentário consignados nas leis orçamentárias durante quatro anos, nos seguintes termos:

“Art. 14 O Poder Executivo fica autorizado a suplementar dotações orçamentárias consignadas para atendimento de ações relativas ao PAC, mediante o remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante das dotações alocadas ao Programa de Aceleração do Crescimento nas leis orçamentárias anuais.”

2. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

A atividade financeira do Estado, parcela da atividade administrativa, decorre do exercício do Poder Financeiro, o qual emana da soberania estatal, compreendida aqui em toda a extensão da palavra, ou seja, propriedade que tem um Estado de ser uma ordem suprema que não deve a sua validade a nenhuma outra ordem superior. Tal poder soberano encontra seus limites na conformação constitucional, sob o império da lei. Sujeita-se ao controle interno próprio e ao externo dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O orçamento é acima de tudo um ato político de primeira importância e que permite ao Estado ser e agir como organismo econômico. Permite aos governantes decidir entre as opções disponíveis de como arrecadar e como gastar. Regra jurídica que tem por objeto precisar a competência dos diferentes órgãos e assegurar o controle da conformidade da execução com a autorização legislativa. Propicia os meios para a satisfação dos anseios da sociedade, para o atingimento dos objetivos do Estado externados pelas ações por ele intentadas. Permite àquele que contribui conhecer o direcionamento da ação governamental e o limite do arbítrio governamental em matéria de dispêndios, sem previsão orçamentária, não pode o Estado realizar a despesa. A lei



orçamentária anual regula para a Administração o *quantum* a ser por ela dispendido, ficando a obrigatoriedade da realização ou não da despesa na conformidade

Nesse diapasão, a lei orçamentária anual é orientada por inúmeros princípios que lhe regem sua elaboração, apreciação e execução. Dentre eles insere-se o princípio da anualidade, ou temporalidade, significa que a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro. *Pari passu* com a anualidade apresenta-se o princípio da legalidade da despesa - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal.

O princípio da reserva de parlamento, que exige ser a peça orçamentária veiculada por meio de lei aprovada pelas Casas Legislativas, por isso a Constituição veda expressamente a delegação legislativa em matéria orçamentária, nos termos do art. 68 da Constituição:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

(...)

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Ainda em respeito à reserva de parlamento o constituinte suprimiu a possibilidade de edição de medidas provisórias para leis do ciclo orçamentário, exceto créditos extraordinários:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

*§ 1º **É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria***

I - relativa a:

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, **orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;***

3. O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

O princípio da exclusividade, ou da pureza orçamentária, possui duas vertentes, uma interna e outra externa. Ambas as acepções da exclusividade orçamentária se fazem presentes desde há muito em nossas constituições e



expressa-se na Constituição cidadã de 1988 em seu art. 165, § 8º:

A Constituição de 1988 em seu art. 165, § 8º, veda expressamente outras matérias que não exclusivamente as voltadas para fixação da despesa e estimativa da receita, com as exceções em *numerus clausus*, nos seguintes termos:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

*§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”*

Assim, o princípio da exclusividade orçamentária limita o conteúdo da própria lei orçamentária anual, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido, as denominadas "caudas orçamentárias", tackings dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgétaires dos franceses. Prática essa denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de "verdadeira calamidade nacional".

No dizer de Ruy Barbosa, eram os "orçamentos rabilongos", que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

Se o princípio da exclusividade pode ser visto como fator depurador e limitativo do conteúdo da lei orçamentária anual, a remissão expressa no art. 165, § 8º, à autorização para abertura de créditos orçamentários suplementares, também significa que o constituinte elegeu a lei orçamentária anual como único meio de veicular tais autorizações legislativas prévias para suplementação de dotações consignadas na própria lei de meios.

A lei orçamentária anual, como seus créditos adicionais, veiculados tanto por meio de projeto de lei como de medidas provisórias, são o foro adequado para tratar de créditos orçamentários e suas respectivas dotações. Leis anuais, a cada exercício são motivo de reapreciação pelo Poder Legislativo, momento em que são revistas as autorizações de gastos concedidas à Administração. Conceder autorizações plurianuais, como pretendido pelo art.



14 do PPA 2008-2011 na forma do Substitutivo, seria introduzir uma nova forma de programação do gasto público no ordenamento pátrio. Ainda que a inovação seja tecnicamente defensável e adotada em parcela considerável de nações desenvolvidas, a exemplo dos EUA ou da Austrália, esse não é o modelo de controle legislativo do gastos público eleito pelo constituinte.

Ademais, observamos que o pretendido pelo PPA já vem contemplado pelo art. 4º, XXIII, do texto do PLOA/2008, nos seguintes termos:

“Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

(...)

XXIII - ao atendimento de programações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, não contempladas no inciso XIX deste artigo, mediante o remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante das dotações alocadas a esse Programa nesta Lei com os identificadores de resultado primário “1” e “2”.

3. CONCLUSÕES

Ex positis, o art. 14 do Substitutivo apresentado ao PLN nº 31/2007, PPA 2008-2011, apresenta vício formal de inconstitucionalidade ao veicular autorização para abertura de créditos orçamentários contidos nas leis orçamentárias para o período de 2008 a 2011, atribuição constitucionalmente resguardada à lei orçamentária anual por força do art. 165, § 8º, da Constituição.

Brasília, 22 de novembro de 2007.

Eber Zoehler Santa Helena
consultor