

Lei orçamentária – Processo legislativo

Peculiaridades e decorrências

ADILSON ABREU DALLARI

SUMÁRIO

1. Conceito de orçamento. 2. Evolução das normas constitucionais. 3. Impossibilidade de rejeição do orçamento. 4. Conseqüências da inexistência de lei orçamentária.

1. CONCEITO DE ORÇAMENTO

Ensina Antonino Pensovecchio Li Bassi, em sua preciosa obra sobre *L' Interpretazione delle Norme Costituzionale* (Milano, 1972, p. 62), que

“o intérprete não deve esquecer que a Constituição contempla as opções políticas fundamentais de um dado sistema jurídico, devendo o intérprete das disposições constitucionais atentar cuidadosamente para os valores políticos consagrados nos princípios fundamentais esposados pela Constituição”.

Um destes valores, claramente adotados pelo sistema jurídico brasileiro, é o que Geraldo Ataliba (*República e Constituição*. São Paulo: RT, 1985, p. 145) chama de previsibilidade da ação estatal:

“O Estado não surpreende seus cidadãos: não adota decisões inopinadas que os aflijam. A previsibilidade da ação estatal é o magno desígnio que resume de todo o contexto de preceitos orgânicos e funcionais postos no âmago do sistema constitucional”.

Vale dizer que o sistema jurídico está estruturado para evitar que os cidadãos, os destinatários da ação estatal, sejam surpreendidos por medidas governamentais tomadas repentinamente, sem qualquer previsão. Esta situação é exatamente o que justifica a existência do orçamento, cujas origens se confundem com o

Adilson Abreu Dallari é Professor Titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

próprio surgimento do Estado de Direito e remontam ao longínquo ano de 1215, com a edição da *Magna Charta Libertatum*. A atuação financeira do poder público foi a primeira área a ser afetada na passagem do Estado absoluto para o Estado de Direito. Desde o século XIII, os gastos dos governantes devem estar previamente autorizados.

Desde sua origem até os dias de hoje, o orçamento público sofreu uma série de inovações técnicas, aproximando-se cada vez mais de um processo de planejamento, chegando nos dias de hoje ao que se chama de orçamento-programa, que é a tradução em dotações ou verbas orçamentárias de um programa anual de governo. A propósito, a razão de ser do orçamento, é exatamente a previsão dos gastos governamentais.

Em sua obra clássica, *Uma Introdução à Ciência das Finanças* (10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 396), o renomado e saudoso Aliomar Baleeiro consigna esta lúcida e clara observação:

“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”.

José Afonso da Silva, em sua notável monografia sobre *O Orçamento-Programa no Brasil* (São Paulo:RT, 1972, p. 40 e 41), aponta como função básica do orçamento a coordenação dos meios (receitas e despesas) com os fins das finanças públicas, sempre vinculadas à satisfação das necessidades da comunidade, e, em seguida, evidencia a distinção entre o orçamento tradicional e o atual orçamento por programas, ou orçamento-programa, que é um instrumento do planejamento das atividades governamentais, dizendo:

“Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade”.

Mais adiante, ao cuidar dos princípios orçamentários, José Afonso da Silva (ob. cit., p. 104 e ss.) mostra que, ao lado dos princípios do orçamento tradicional (que permanecem válidos), o nosso orçamento se prende ao princí-

pio da programação, que compreende a formulação dos objetivos a serem atingidos, a fixação de prioridades e a especificação das ações a serem empreendidas para a sua realização concreta.

Disso tudo, pode-se extrair a conclusão de que as ações governamentais devem ser previamente preestabelecidas, para que possam ser efetivamente concretizadas, sem problemas de ordem orçamentária ou financeira, dada a necessária previsão dos meios para a consecução dos fins.

Em síntese, a ordem jurídica, no tocante à disciplina das finanças públicas, não admite atuação empírica, incerta, insegura, desmedida ou mesmo aventureira e temerária.

Como se nota, a lei orçamentária não é uma lei qualquer. Trata-se de uma lei essencial, indispensável, que não pode faltar (conforme concordam todos os autores que já versaram o tema), e que, por isso mesmo, tem um processo legislativo especial, marcado por prazos e restrições, cujos pontos essenciais são estabelecidos pela Constituição Federal.

2. EVOLUÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A elaboração da lei orçamentária recebia da antiga Carta Constitucional, estabelecida pela chamada Emenda Constitucional nº 1/69, um tratamento bastante restritivo.

Conforme o disposto nos artigos 65 e 66 daquela Carta, o projeto da lei orçamentária era feito exclusivamente pelo Chefe do Executivo, ao seu talento. Tal projeto era encaminhado ao Legislativo até data predeterminada. De posse do projeto, o Legislativo deveria aprová-lo até trinta dias antes do término do exercício financeiro, não podendo fazer qualquer modificação.

Ou seja, no passado, ao tempo da ditadura, a lei orçamentária anual era feita por uma só pessoa: o Chefe do Poder Executivo. Isso, entretanto, não é mais possível hoje em dia.

A Constituição Federal promulgada em 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, conferindo posição sobranceira ao Poder Legislativo.

Atualmente, cabe ao Chefe do Executivo apresentar o projeto da lei orçamentária (iniciativa exclusiva), mas ele não pode elaborar tal projeto exclusivamente de acordo com sua vontade, mas, sim, com observância do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada pelo Legislativo, a qual fixa as prioridades e condiciona a elaboração da proposta orçamentária.

A lei orçamentária é necessariamente precedida da lei de diretrizes. Cabe ao Chefe do

Executivo apresentar o projeto da lei de diretrizes, que poderá receber emendas no Legislativo, mas que *não pode ser rejeitado* (pura e simplesmente), pois a Constituição determina que o Legislativo não entrará em recesso enquanto não aprovar a lei de diretrizes (art. 57, § 2º).

Tendo elaborado o projeto da lei orçamentária para o exercício seguinte, deve o Chefe do Executivo encaminhá-lo ao Legislativo *até data predeterminada* (fixada em lei).

Após haver enviado o projeto, ainda pode o Executivo emendá-lo, mas apenas *parcialmente*, e *antes* do exame pelas comissões do Legislativo da parte que se pretende emendar.

Não pode o Executivo emendar o que quiser e quando quiser. Sua possibilidade de emenda é limitada, condicionada na quantidade e no tempo, exatamente para que o Legislativo não seja atropelado e disponha de tempo suficiente para um exame aprofundado da matéria. É até intuitivo que não faz sentido algum fixar-se um prazo para remessa do projeto de lei e, depois, permitir que ele seja totalmente modificado, a qualquer tempo.

Portanto, a impossibilidade de apresentar qualquer emenda a qualquer tempo é não só um imperativo de ordem lógica, mas também uma expressa disposição constitucional. Assim sendo, ao receber uma proposta de emenda, cabe ao Legislativo deliberar a respeito e, diante do caso concreto, em função das circunstâncias da tramitação legislativa, aceitá-lo ou não.

O Executivo não manda, não impõe; mas, sim, pede, solicita.

3. IMPOSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento é uma autorização para efetuar despesas. Sem orçamento não pode haver despesa, e sem efetuar despesas a Administração Pública não pode funcionar.

Obviamente, não cabe ao Executivo se autorizar, a si mesmo. Obviamente, também, não pode o Legislativo deixar o Executivo sem orçamento. No exame do tratamento que a ordem jurídica confere à matéria, em seu conjunto, é preciso considerar todos os fatores, promovendo uma conciliação entre o imperativo de ter um orçamento e o princípio democrático, que confere primordial importância ao Legislativo, onde se concretiza o princípio representativo.

Afasta-se, de plano, a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo legislar, editar ele mesmo uma lei orçamentária, sem qualquer

participação do Legislativo, pois isso atentaria contra o princípio republicano, o princípio da separação de poderes, o princípio representativo, o princípio da legalidade (todos de nível constitucional) além de uma série de outros princípios gerais de direito ou decorrentes da legislação ordinária.

A lei orçamentária é uma lei, mas não é uma lei qualquer, pois tem um processo legislativo especial. Portanto cabe indagar se o projeto da lei orçamentária pode ser simplesmente rejeitado ou, uma vez aprovado pelo Legislativo, ser inteiramente vetado.

Um exame superficial, apressado, descuidado, pode levar a equívocos.

Diz o § 8º do art. 166 da Constituição Federal:

“§ 8º 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.”

Nesse artigo não se encontram restrições ao veto, emenda ou rejeição. Um “jurista” detentor de cultura de almanaque certamente lembraria que é vedado ao intérprete distinguir onde a lei não distingue.

Entretanto, qualquer pessoa dotada de razoáveis conhecimentos jurídicos sabe que não se pode interpretar um dispositivo legal isoladamente, fora de seu contexto, sem levar em consideração o caráter sistemático do sistema normativo (redundância proposital) e sem considerar os valores e princípios que informam a ordem jurídica.

Uma distinção ou limitação pode não estar expressa no dispositivo em exame, mas pode ser implícita, ou decorrer de outro dispositivo.

No caso, o parágrafo supratranscrito não limita o poder de emenda, mas tais limitações estão expressas no § 3º do mesmo artigo. A simples leitura desse parágrafo mostra que é bastante limitado o poder de emenda.

O que é uma rejeição senão a forma mais radical de emendar, suprimindo totalmente a regra inicialmente proposta! Ora, se a Constituição restringe o poder de emenda, que somente pode ser exercido dentro de certos limites, evidentemente proíbe, implicitamente, a emenda total, radical, modificadora absoluta do texto inicialmente proposto.

Tome-se como referencial para discussão deste tema o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal, que determina, obrigatoriamente para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a inclusão, no orçamento do ano subsequente, de recursos necessários ao atendimento dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho. Evidentemente, tal dotação não pode ser reduzida, nem, muitíssimo menos, suprimida (o que fatalmente ocorreria em caso de rejeição do orçamento).

Note-se, também, que o supratranscrito § 8º fala na utilização dos recursos que houverem ficado disponíveis “mediante créditos especiais ou suplementares”. Ora, tais créditos são créditos *orçamentários*, o que pressupõe a existência de um orçamento. Não se abrem créditos no ar, no espaço, mas, sim, sempre, necessariamente, em um orçamento.

Cabe acrescentar apenas o óbvio: se o orçamento fosse rejeitado inteiramente, não haveria recursos disponíveis (sem alocação), pois não haveria recurso algum.

O mesmo raciocínio feito com relação à emenda e à rejeição serve para evidenciar a impossibilidade de veto total.

Além do mais, cabe lembrar que o veto deve ser motivado. Não se pode vetar o todo por causa de eventual ou suposta irregularidade ou inconveniência de um ou outro dispositivo.

Em caso de debate em sede judicial, é certo que não cabe ao juiz decidir sobre a conveniência ou oportunidade de uma medida, mas o juiz pode e deve verificar a plausibilidade, a pertinência entre o ato praticado e seu resultado.

Em termos estritamente jurídicos, o veto total suprime dotações insuprimíveis, como é o caso da previsão de recursos para o atendimento de precatórios judiciais, do que resulta sua impossibilidade jurídica.

Em resumo, ao dever imposto pela Constituição ao Chefe do Executivo de elaborar e enviar o projeto da lei orçamentária corresponde o dever imposto ao Legislativo de examiná-lo, alterá-lo (se for o caso) e aprová-lo, sem possibilidade de rejeição total.

4. CONSEQUÊNCIAS DA INEXISTÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA

A Administração Pública não pode ficar sem orçamento. Diante disso, cabe buscar as soluções possíveis diante de eventual rejeição ou veto total.

Sustentam alguns que a solução seria repetir ou prorrogar o orçamento anterior. Entretanto isso não faz sentido no momento atual. No passado, antes de 1964, o orçamento era apenas um rol de números vinculados apenas a categorias orçamentárias, a certos tipos de despesa (como, por exemplo, pessoal, material permanente, obras etc.). Porém, atualmente, o orçamento é um instrumento de programação, daí a denominação orçamento-programa, daí a necessária preexistência de uma lei de diretrizes, fixando prioridades. Obviamente, não se podem repetir os programas e projetos já executados.

Outros falam em solucionar o problema mediante a abertura de sucessivos créditos especiais. Ora, conforme já se viu, créditos especiais são créditos orçamentários e, portanto, somente podem ser abertos em um determinado orçamento.

A única solução, em caso de rejeição da proposta orçamentária, será promulgar como lei o projeto original.

Ato nulo não produz efeito. A rejeição não pode valer como tal, pois se choca com a disciplina constitucional do orçamento, conforme foi demonstrado. Havendo rejeição, ela deve ser desconsiderada, como inexistente, supondo-se que o Legislativo (tendo a possibilidade de alterar algumas dotações, mas não o fazendo) tenha concordado com a proposta original.

Tal solução tem sido acolhida pela jurisprudência. Merecem transcrição algumas passagens de sentença proferida pelo MM. Juiz Dr. Durval José de Moraes (confirmada pelo Tribunal de Justiça), publicada no *Boletim de Direito Municipal* de fevereiro de 1991, p. 130 e ss.:

“A rejeição prevista no art. 166, § 8º, da Constituição Federal, sobre não ter sido apodada de total ou parcial, deve ser examinada, então, à luz dos demais dispositivos e princípios constitucionais.

À demonstração de que a rejeição só pode ser parcial concorrem diversos e decisivos fatores. Principia pelo disposto no art. 35, § 2º, incs. I e II, das Disposições Constitucionais Transitórias, que impõem a devolução do projeto de lei para sanção até o encerramento de sessão legislativa. Ora, se deve o projeto de lei orçamentária ser devolvido para sanção, claro está que não poderá ser devolvido totalmente rejeitado.

Também milita a favor da rejeição apenas parcial o disposto no art. 166, § 3º, inc. II, alíneas *a* e *j*, tal como apontado pela autoridade coatora. Com efeito, referido dispositivo limita o poder de opor emendas ao projeto de lei orçamentária, tornando insuscetíveis de supressão as despesas relativas à dotação para pessoal e seus encargos, bem como com relação ao serviço da dívida municipal, o que, em consequência, contraria a possibilidade de se rejeitá-las por completo.

Por fim, o parecer acostado a fls. 31/36, da lavra do eminente Procurador de Justiça – e sempre lembrado Professor – Cássio Juvenal Faria, lembra ainda o fato de que existe dotação orçamentária compulsória para a manutenção e desenvolvimento do ensino previsto no art. 212, da Constituição Federal, a impossibilitar, também aqui, a rejeição total do projeto de lei orçamentária.

O ilustre Procurador de Justiça ainda pondera, com percuência habitual, que não seria desarrazoado interpretar-se o art. 166, § 8º, da Constituição Federal de forma a dele extrair apenas a possibilidade de rejeição parcial, ‘já que, diante da rejeição total, não haveria recursos que ficassem sem despesas correspondentes, pela simples razão de que não haveria estimativa da própria receita’ (fl. 34).

Todas estas considerações levam inevitavelmente à interpretação de que a rejeição prevista no art. 166, § 8º, da Constituição Federal, ao contrário do que sustentado pelo impetrante, é apenas parcial.

E, se é apenas parcial, não poderia a Câmara Municipal rejeitar por completo o projeto de lei orçamentária, notadamente quando nenhuma justificativa alinhou para tal ato.”

“Resulta, do exposto, que o ato promulgatório, ante a rejeição total do projeto de lei submetido à Câmara Municipal, não viola a ordem constitucional vigente e, em consequência, não atenta contra direito líquido e certo do impetrante.”

No mesmo sentido já se manifestou por diversas vezes o Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em várias decisões idênticas, rejeitando pedidos de propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

“Admissibilidade, em face da ordem constitucional vigente, do Chefe do Executivo promulgar, como lei orçamentária anual, texto de projeto de sua iniciativa, inteiramente rejeitada pelo Legislativo. Entendimento dos artigos 9º, § 4º, 175, §§ 4º e 5º, da parte permanente, e 39, inciso II, das disposições transitórias, da Carta do Estado de São Paulo. Natureza jurídica do orçamento anual. Participação preponderante do Executivo. Alargamento da participação do Legislativo no processo orçamentário, conferido constitucionalmente, a ser exercida de modo a não inviabilizar o planejamento e a execução de atos governamentais e administrativos, inerentes ao Executivo, de conteúdo essencial à própria existência da entidade estatal. Impossibilidade de rejeição total do projeto de lei orçamentária apresentado pelo Executivo. Expressão do § 5º, do art. 175, da Constituição Paulista, a ser compreendida como rejeição parcial, nos limites admitidos pelas demais regras que normatizam o processo orçamentário. Limites e restrições às emendas modificativas ao projeto de lei de meios que sinalizam na direção da impossibilidade de rejeição total do projeto. Teor do artigo 9º, § 4º, da Constituição Estadual, indicando que o projeto de lei orçamentária anual não pode ser rejeitado pelo Legislativo. Dispondo o Legislativo do poder de incluir, modificar ou excluir recursos orçamentários, com exceção das dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida, não há justificativa para a rejeição total do projeto, mormente tendo-se em conta não apenas a natureza jurídica do orçamento, como ‘ato condição’, de caráter predominantemente administrativo, mas a sua indispensabilidade para a governabilidade do Município”.

A rejeição do projeto de lei orçamentária não deixa outra possibilidade senão a promulgação do projeto original. Não existe alternativa, pois a rejeição encerra o processo legislativo.

Quanto ao veto total, entretanto, a situação é outra, pois o veto não põe fim ao processo legislativo. A consequência do veto é a devolução do projeto ao Legislativo, para que este aprecie as razões do veto, podendo acolhê-lo ou rejeitá-lo.

Derrubado o veto, deve ser promulgado o projeto aprovado pelo Legislativo e que havia sido enviado para sanção do Executivo.

Mantido o veto, não haverá uma solução automática. Será preciso verificar até que momento o processo legislativo seguiu curso normal, para se aproveitar o que for aproveitável e daí extrair as conseqüências. Se nada for aproveitável, pode-se até cogitar da remessa de um novo projeto, ainda que extemporaneamente, no curso do exercício (conforme ocorre com Municípios novos, imediatamente após sua instalação).

O que não faz sentido algum é o Executivo legislar. Por exemplo: é inadmissível que o Presidente da República aprove o orçamento por medida provisória, sem enviá-lo ao Legislativo.

O bom senso e a boa-fé não são incompatíveis com o Direito. Ao contrário, são valores que devem ser considerados na solução de impasses, antinomias e litígios. Da mesma forma, mas em sentido inverso, o absurdo e a má-fé são valores negativos. *Nemo auditur propriam turpitudine alegans*: não merece acolhida quem se vale da própria torpeza.