

O Orçamento, a Constituição e a Lei

AUSTEN S. OLIVEIRA
da F.E.A. / USP

Desde 1926, quando se emendou a Constituição de 1891, o nosso direito acolhe o chamado princípio da exclusividade. Por ele as leis orçamentárias não podem conter dispositivos estranhos à fixação da despesa e à previsão da receita.

Embora existam autores que entendam deva o princípio ser abolido, o que importa, neste momento, é o fato de que a Constituição do Brasil o acolhe (art. 60), estabelecendo, contudo, três exceções. Podem constar das leis orçamentárias, além das disposições relacionadas com a fixação da despesa e previsão da receita, tão-somente mais estas:

- a- autorização para abertura de créditos suplementares;
- b- autorização para realização de operações de crédito por antecipação de receita; e
- c- prescrições sobre a aplicação do saldo.

Portanto, todo dispositivo constante de lei orçamentária, de qualquer nível de governo, que não esteja prevendo a receita ou fixando a despesa, ou não se enquadra numa das três exceções ao princípio da exclusividade acima apontadas, será fatalmente inconstitucional e, conseqüentemente, nulo.

Estabelece também, a Constituição, a proibição de "concessão de créditos ilimitados" (art. 61, §1º, letra "b"). Desse modo, todos os créditos adicionais, sejam especiais ou suplementares, devem ser autorizados pela lei em importância certa. Mesmo os créditos extraordinários destinados a atender despesas decorrentes de situações como guerra, calamidade pública ou subversão interna, devem ser abertos com valor certo, embora prescindam até de autorização legislativa. Logo, todas as leis autorizadoras de créditos especiais ou suplementares não podem deixar de fixar o limite que estão

estabelecendo. Não pode a lei, sob pena de ferir a Constituição, autorizar o Executivo a abrir créditos suplementares "até o limite dos contratos que a Administração vier a celebrar", por exemplo. Há que ser fixado o valor (ainda que em termos percentuais da receita ou da despesa orçamentária).

Nesse sentido a Lei Federal nº 4320/64, que contém normas gerais de direito financeiro, é precisa ao dispor que na lei de orçamento poderá constar autorização ao Executivo para "abrir créditos suplementares até determinada importância". (art. 7º).

Feitas essas observações preliminares, passaremos a examinar alguns artigos da Lei nº 3635, de 13 de dezembro de 1982, que orça a receita e fixa a despesa do Estado de São Paulo para o exercício de 1983.

Pelo art. 4º do "Orçamento do Estado", o Executivo fica autorizado a "realizar operações de crédito, respeitados os limites da legislação em vigor". Cabe anotar, nesta altura, que as operações de crédito (empréstimos) no setor público são de duas espécies: as de antecipação de receita e as que constituem receita orçamentária de capital. Como já vimos, somente a primeira delas pode ser autorizada na própria lei orçamentária, a segunda não. Conseqüentemente, a interpretação desse artigo 4º deve ser feita em harmonia com a Constituição, o que leva à inequívoca conclusão de que as operações de crédito nele autorizadas só podem ser da espécie antecipação da receita. Conclusão diversa, que reconheça abranger referida autorização também a outra espécie de empréstimo, padeceria, por certo, do vício de inconstitucionalidade.

Isso posto, do exame do Orçamento surge a dúvida: os 107.729 milhões de cruzeiros que constam da estimativa da receita, a título de operações de crédito (espécie receita de capital), estariam arrimados, ainda que parcialmente, na autorização constante do art. 4º da própria Lei

Orçamentária, hipótese em que este seria inconstitucional, ou estariam abrigados por autorização legislativa específica dada por lei estadual anterior?

Aliás, nos termos da Lei nº 4320/64, o produto de operações de crédito só se inclui na estimativa da receita quando estas forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo (art. 7º § 2º).

Fecha-se, assim, o quadro — ou há lei estadual anterior autorizando a realização de operações de crédito naquela importância, ou a sua inclusão na estimativa da receita foi ilegal. Não há que se socorrer da autorização constante do art. 4º da Lei Orçamentária porque, como visto, ela refere-se exclusivamente a empréstimos por antecipação da receita.

O art. 5º da Lei Orçamentária estadual dispõe que o Executivo fica autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 10% do total da despesa. Como a despesa está fixada, esse limite é conhecido. Tal autorização enquadra-se nas exceções ao princípio da exclusividade estabelecidas pela Constituição.

O art. 6º é interessantíssimo. Dispõe que o Executivo fica autorizado a abrir "créditos suplementares, categorias de programação e promover alocações". Ora, a abertura de créditos suplementares já foi autorizada no artigo precedente, porque renová-la? E a autorização para "abrir categorias de programação e promover alocações" certamente não está ao abrigo das exceções constitucionais ao princípio da exclusividade, porque não são créditos suplementares. Em verdade, abrir "categorias de programação" e promover "alocações" estão, cremos, no sentido de "criarem dotação" em unidades orçamentárias que não as tinham fixadas no orçamento. Ora, isso deve ser objeto de créditos especiais, específica e individualmente autorizados pelo Legislativo (letra "c", § 1º, art. 61 da Constituição; art. 41 da Lei nº 4.320/64).

Ademais, o artigo 6º contém concessão de crédito ilimitadas. Por exemplo, quando autoriza a abrir "créditos suplementares, categorias de programação e promover alocações" com a utilização de "recursos provenientes do excesso de arrecadação oriundo de convênios a serem firmados com a União" não há nenhum limite fixado. Tantos quantos forem os possíveis convênios, e quanto for o excesso de arrecadação que se verificar, são os parâmetros para a abertura de créditos. É uma autorização em branco.

O art. 7º autoriza o Executivo a "realocar" recursos consignados em diversas dotações. Se esse "realocar" significar reforçar dotações outras que existam no orçamento, estaremos diante de uma autorização para a abertura de crédito suplementar agasalhada pela Constituição, (e seria o terceiro artigo a cuidar de créditos suplementares!). Mas, em qualquer outro sentido, estaremos diante de uma disposição inconstitucional. Também quanto ao aspecto do limite esse artigo merece atenção. Para não ser considerada uma autorização para a abertura de crédito suplementar ilimitada, se isso são créditos suplementares, há que ser entendido como valor-limite aquele constante de cada dotação passível de "realocação". Esse entendimento impede, é óbvio, que essas dotações sejam primeiramente suplementadas e depois "realocadas", o que tornaria não limitada a autorização para "realocar".

Diante desse panorama, restam sempre as dúvidas: o valor das operações de crédito e tais dispositivos teriam sido incluídos porque uma dose de "química" faz parte da nossa realidade, ou teriam por objetivo evitar submeter ao Poder Legislativo qualquer mudança necessária no Orçamento do Estado? Ou ambas as coisas se fundem numa só?

Vamos aguardar a execução do Orçamento neste exercício.