

Os orçamentos do Estado e da Capital para 1984

AUSTEN S. OLIVEIRA

O projeto de lei orçamentária encaminhado pelo governo do Estado à Assembleia Legislativa, para vigorar no exercício de 1984, contém disposições claramente inconstitucionais.

A primeira delas consta do parágrafo único do artigo 6º do projeto, que autoriza a abertura de créditos suplementares sem limitação. E a segunda, do artigo 5º, que autoriza a realização de operações de crédito de espécie diversa das destinadas à antecipação de receitas. Tais disposições são idênticas às que constam das Leis Orçamentárias de 1983 e de exercícios anteriores, embora sob nova forma.

O "caput" do artigo 6º do projeto autoriza o Executivo a abrir "créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da Despesa fixada nesta lei". O seu parágrafo único, contudo, dispõe:

"Excluem-se desse limite os créditos suplementares destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes a despesa com pagamento da dívida pública estadual e com o pagamento de débitos constantes de precatórios judiciais".

Ora, excluir do limite importa em tornar ilimitada a autorização. E a simples leitura do texto constitucional, não mais do que isso, é suficiente para demonstrar que o dispositivo o confronta. Confira-se:

"Art. 61.

§ 1º - É vedada:

b - a concessão de créditos ilimitados;"

Alguém poderá afirmar que as disposições desse parágrafo único excluem não do limite, mas da autorização contida no "caput" do artigo, os créditos suplementares às dotações para pagamento da dívida e de sentenças judiciais e que, portanto, quando necessárias, essas suplementações deverão ser objeto de projetos de lei específicos, submetidos oportunamente ao Legislativo. Desse modo não estaria violada a proibição constitucional.

Se essa foi a intenção do governo, nada se pode objetar, salvo quanto à redação do dispositivo, que leva, inequivocamente, à conclusão de que se está excluindo certos créditos suplementares do limite traçado pelo próprio artigo e conferindo ao Executivo um verdadeiro "cheque em branco".

No que tange a operações de crédito (emprestimos), o projeto as autoriza em dois artigos:

"Artigo 4º — No curso da execução orçamentária, o Poder Executivo poderá realizar operações de crédito por antecipação da receita, observando o disposto no artigo 67 da Constituição Federal."

"Artigo 5º — De acordo com os parágrafos 2º e 3º, do artigo 7º, da Lei federal nº 4320, de 17 de março de 1964, fica o Poder Executivo autorizado a realizar operações de crédito, através da emissão de títulos da dívida pública, respeitados os limites da legislação vigente."

Em primeiro lugar, cabe ser esclarecido que as operações de crédito são de duas espécies. Uma, denominada de "antecipação de receita", presta-se a cobrir deficiências momentâneas de caixa e tem movimentação extraorçamentária (o principal). Outra, cuja receita é orçamentária, destina-se ao financiamento de obras e serviços, e ao atendimento de desequilíbrios entre a receita e a despesa (déficits orçamentários).

A Constituição vigente permite que uma só espécie de operação de crédito possa ser autorizada no texto da lei orçamentária. De fato, acolhendo o chamado princípio da exclusividade, o artigo 60 da nossa Lei Maior proíbe que constem do Orçamento quaisquer disposições estranhas à previsão da receita e à fixação da despesa, estabelecendo, entretanto, apenas três exceções:

"Não se incluem na proibição:

Está lúmpido, claro, no texto constitucional, que somente as operações de crédito na modalidade antecipação da receita podem ser autorizadas na própria lei orçamentária. A contrário senso, a outra espécie não pode sé-lo, devendo receber autorização do Poder Legislativo em lei outra.

Logo, as disposições do artigo 5º do projeto ferem a Constituição. Não basta, é óbvio, dar-lhes fundação legal, quando contrária ao ordenamento superior. A Constituição é fonte primária da juridicidade. Isso é dito porque no artigo em questão consta que a operação de crédito é autorizada "de acordo com os parágrafos 2º e 3º da Lei Federal nº 4.320...".

Não se pode esquecer que a Lei nº 4.320 foi elaborada quando vigia a Constituição de 1946, e que esta, acolhendo também o princípio da exclusividade, permitia-lhe exceções maiores que a atual Carta. "O modo de cobrir o déficit" (artigo 71, § 1º) poderia constar da própria lei orçamentária, justificando, assim, a reda-

ção da Lei nº 4.320/64 (artigo 7º e parágrafos).

Decorre de regra comum de direito reconhecer a insubstancialidade de disposições legais incompatíveis com o ordenamento jurídico superior superveniente. Desse modo, os fundamentos invocados no artigo 5º do projeto e lei orçamentária não sobreviveram à Constituição de 1946, onde o "modo de cobrir o déficit" não mais consta.

Por verdadeiro, nessa apreciação do Orçamento do Estado para 1984, deve ser afirmado que o projeto contém um avanço: já não mais autoriza a abertura de créditos especiais sob o nome de suplementares, como ocorreu nas Leis Orçamentárias dos exercícios de 1982 e 1983.

O projeto de lei orçamentária do Município de São Paulo, em matéria de descumprimento à Constituição, não fica atrás.

Estabelece seu artigo 9º:

"Artigo 9º - Fica o Executivo autorizado, nos termos do Artigo 7º da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64, a abrir créditos

adicional suplementares, até o limite de 20% do total da despesa fixada nesta lei, criando, se necessário, elementos de despesas dentro de cada projeto ou atividade.

§ único - Excluem-se desse limite os créditos adicionais suplementares:

I - que não alterem o valor total da dotação atribuída a cada projeto ou atividade;

II - destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes a despesa com pessoal; e

III - destinadas a suprir insuficiência nas dotações referentes ao serviço da dívida."

O parágrafo único contém concessão de crédito sem limite. É um "cheque em branco" a ser passado pela Câmara Municipal.

Já o "caput" permite a abertura de verdadeiros créditos especiais, desatendendo a proibição constitucional. É certo que o artigo 60 da Constituição permite constar

do texto das leis orçamentárias apenas a autorização para a abertura de créditos suplementares, não para especiais. Estes, no caso do Município de São Paulo, devem ser aprovados pela Câmara um a um, através de leis específicas.

Quando o artigo 9º do projeto autoriza a abertura de créditos suplementares, acrescenta a permissão para o Executivo "criar", se necessário, elementos de despesa. Ora, quando inexiste dotação, o crédito a ser aberto não é o suplementar (que suplementa o que existe), mas sim o especial, que se destina "a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica" (Lei Federal nº 4320/64, art. 41, II).

Sobre esse aspecto já se posicionou o Tribunal de Contas do Estado, ao entender que, para a criação de elemento de despesa, deve o "governo municipal propor à Câmara local a abertura de crédito especial, nos expressos termos do art. 41, inciso II, da Lei Federal nº 4320/64 (Processo TC 4.989/79, Diário Oficial de 31/1/80). O assunto foi

também abordado por ocasião do exame das contas do governo do Estado, relativas ao exercício de 1982.

Ao fazer as colocações constantes deste artigo, que basicamente repetem as inseridas em publicação anterior neste mesmo jornal (20/5/83, republicada em 5/8/83), trazer e questionar a debate foi o objetivo. Que todos se manifestem, especialmente os técnicos e legisladores.

Sei que há pontos em que a conveniência do Executivo pode até recomendar a adoção de certas medidas, mas é certo que a lei precisa ser cumprida. Se ela não atende, se não é boa, que se a mude primeiro.

Parece evidente também, que os orçamentos necessitam passar por um crivo jurídico. A sua elaboração não pode ficar restrita aos economistas, contadores e administradores; requer a participação do advogado.

O autor é professor da Faculdade de Economia e Administração da USP

I — a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e

II — as disposições sobre a aplicação do saldo que houver."

Introduzir disposição diversa no corpo da lei orçamentária "contraria a Constituição. Assim é viciada de inconstitucionalidade, o que para a doutrina tradicional importa em nulidade, não podendo ser aplicada." (Manoel Gonçalves Ferreira Filho.)

"Não se incluem na proibição: