



Nota Técnica
n.º 48

**Execução Antecipada da Proposta
Orçamentária para o Exercício de 2006-
PLN 40 / 2005**

**Coordenação Técnica
Eber Zoehler Santa Helena**



NOTA TÉCNICA Nº 48 DE 2005

Execução orçamentária antecipada, por força da ausência da Lei Orçamentária Anual para 2006 – LOA 2006, nos termos do art. 74 da LDO/2006

INTRODUÇÃO

Por solicitação do Exmo Sr. Deputado Pauderney Avelino é apresentado a seguir considerações sobre a execução orçamentária antecipada, na ausência da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2006 – LOA 2006, decorrente da não apreciação do PLN 40/2005 – Proposta Orçamentária para o Exercício de 2006.

AUSÊNCIA DE LEI ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO ANTECIPADA

A doutrina de há muito vem se debruçando sobre o exercício do poder, ou direito, dos Parlamentos de aprovarem ou rechaçarem a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, fato hoje reconhecido expressamente por nossa Magna Carta, art. 165, § 8º.¹

Todavia, pouco ou quase nada se encontra quanto à não aprovação da lei de meios ainda no exercício antecedente, originando o fato de iniciar-se o exercício financeiro sem uma lei orçamentária formalmente editada. Ambas as situações, rejeição ou dilação na aprovação, tem o mesmo efeito prático para a Administração, ausência da lei orçamentária e de seus imprescindíveis créditos.

A máxima romana "*Lex non obligat nisi publicata*" (A lei não obriga senão depois de publicada) deve se aplicar a todas as normas existentes no ordenamento, entretanto, tal axioma, no caso da lei orçamentária, há de ser interpretado à luz de outros princípios tão ou mais essenciais, como a continuidade da Administração e dos serviços públicos como um todo.

Por se tratar de lei periódica, anual, e portanto, necessitar de autorização renovada a cada exercício financeiro, as leis que tratam da matéria orçamentária, e só elas, tem prazos de apresentação e apreciação disciplinados no próprio texto constitucional.

¹ Art. 165 ...§ 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.(grifamos)-



As Constituições anteriores à de 1988 previam a devolução do projeto aprovado para a subsequente sanção presidencial com vários termos finais, em geral, até o encerramento do exercício financeiro anterior à vigência da respectiva lei orçamentária. A atual prevê no ADCT, art. 35, III, a devolução até o final da seção legislativa.

Até a reforma constitucional de 1926 inexistia norma constitucional a determinar o termo final para a aprovação dos orçamentos, então distintos da receita e da despesa. Tal fato acarretava o encerramento do exercício financeiro sem a aprovação pelo Poder Legislativo da lei orçamentária para o exercício vindouro. A essa anomalia procurou-se corrigir por intermédio da alteração do inciso I do art. 34 da vetusta Constituição de 1891, no sentido de ser "prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor".

As Constituições subsequentes trataram a matéria relativa à não aprovação da lei orçamentária no exercício precedente a sua vigência de duas formas:

1. a prorrogação do orçamento do ano anterior (CF 1934, art. 50, § 5º; e CF 1946, art. 74) ou
2. a aplicação do orçamento constante do projeto de lei ainda não aprovado (CF 1937, art. 72, alínea "d"; e CF 1967/69, art. 66) .

A Constituição de 1934 assim dispôs: "*prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção*". Pela Constituição de 1946, art. 74, "*se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até o dia 30 de novembro , prorrogar-se-á para o exercício seguinte, o que estiver em vigor*" .

A Constituição de 1967 estatuiu a promulgação do projeto enviado pelo Executivo, se não devolvido para sanção até quatro meses após o seu recebimento pelo Legislativo. Já o art. 66 da Constituição de 1969 previa a atribuição do Presidente da República de enviar o projeto de lei orçamentária até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte, e, se, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Legislativo não o devolvesse para sanção, seria promulgado como lei.

Ao contrário do convencionado para a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja falta de aprovação impede a interrupção da sessão legislativa, nos termos do art. 57, § 2º, a Constituição de 1988 é silente quanto às medidas a serem adotadas caso ocorra a lei orçamentária não vir a ser aprovada antes do início do exercício financeiro.

Ocorre que a não aprovação da proposta orçamentária no exercício antecedente definitivamente não é fato extemporâneo e se insere como recidivo no contexto legislativo federal brasileiro, veja-se a própria lei orçamentária em vigor, que só veio a ser editada em 25 de janeiro, isto é, quase um mês decorridos do início do exercício financeiro.



A freqüência dessa delonga, por alguns considerada anomalia, pode ser aquilatada pela relação das lei orçamentárias anuais da União desde a edição da Constituição de 1988, assinalamos em negrito todas aquelas leis editadas a posteriori do prazo constitucional para sanção de 15 dias úteis a partir do encerramento do exercício antecedente:

Lei nº 11.100 de 25 de janeiro de 2005 – LOA 2005

Lei nº 10.837 de 16 de janeiro de 2004 – LOA 2004

Lei nº 10.640 de 14 de janeiro de 2003 – LOA 2003

Lei nº 10.407 de 10 de janeiro de 2002 – LOA 2002

Lei nº 10.171 de 05 de janeiro de 2001 – LOA 2001

Lei nº 9.969 de 11 de maio de 2000 – LOA 2000

Lei nº 9.789 de 23 de fevereiro de 1999 – LOA 1999

Lei nº 9.598 de 30 de dezembro de 1997 – LOA 1998

Lei nº 9.438 de 26 de fevereiro de 1997 – LOA 1997

Lei nº 9.275 de 9 de maio de 1996 – LOA 1996

Lei nº 8.980, de 19 de janeiro de 1995 – LOA 1995

Lei nº 8.933, de 9 de novembro de 1994 – LOA 1994

Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993 – LOA 1993

Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992 – LOA 1992

Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991 – LOA 1991

Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990 – LOA 1990

Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989 – LOA 1989

Vale ressaltar que a demora na apreciação e aprovação da lei orçamentária anual não deve ser creditada única e exclusivamente ao Poder Legislativo. O Poder Executivo, fazendo uso da prerrogativa que lhe é concedida pela Constituição no art. 169, § 5º, - enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no projeto enquanto não iniciada a votação na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta – se utilizava de tal faculdade para adiar a aprovação da lei orçamentária e se beneficiar da liberdade propiciada pela solução legal encontrada para a execução orçamentária na ausência da correspondente lei de meios.

Tal disfunção só foi coibida com a adoção pela Resolução nº 2/1995-CN do Parecer Preliminar como termo final para o exercício da faculdade pelo Executivo. O dispositivo foi repetido *ipsis litteris* na vigente Resolução nº 1/2001-CN.²

² Art. 15. As propostas de modificação das matérias constantes do art. 166 da Constituição, enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º daquele artigo, serão recebidas até o início da respectiva votação na Comissão.

Parágrafo único. As propostas de modificação do projeto de lei orçamentária anual somente serão acatadas se recebidas até o início da votação, na Comissão, do parecer preliminar a que se refere o art. 18 desta Resolução.



A título de exemplo da disfunção mencionada, tem-se a tramitação do projeto de lei para o orçamento de 1994, para o qual o Executivo enviou nada mais do que cinco mensagens modificativas, conforme o quadro-síntese abaixo :

DATA	FATO
31.08.93	O Congresso recebe, no prazo constitucional, do Executivo a Mensagem nº 105/93 , que se transforma no Projeto de Lei nº 23, de 1993(CN);
set/out/93	A tramitação do PL 23/93 é desacelerada, a pedido do Executivo, que pretendia equacionar o déficit detectado e reapresentar a proposta;
16.12.93	Tem início a Sessão legislativa extraordinária do Congresso, que findou em 14.02.94;
28.12.93	O Executivo substitui integralmente a proposta orçamentária, por intermédio da Mensagem nº 267/93;
Dez/93	O projeto não chega a ser submetido à apreciação em razão das modificações efetuadas pelo Poder Legislativo no Fundo Social de Emergência, ainda em apreciação;
02.05.94	O Executivo envia nova proposta modificativa, através da Mensagem nº 112/94;
13.06.94	Pela Mensagem nº 160/94 o Executivo propôs o remanejamento de recursos do Fundo da Marinha Mercante para viabilizar empréstimo ao Lloyd Brasileiro;
22.07.94	O Executivo envia a quinta Mensagem modificativa do projeto original sob o nº 201/94, reduzindo os recursos para operações de crédito interno e ampliação das operações de colocação de títulos do Tesouro no exterior;
19.10.94	O projeto de lei orçamentária é aprovado pelo Congresso Nacional; e
09.11.94	Após 414 dias de tramitação a lei orçamentária é finalmente sancionada pelo Presidente da República.

A SOLUÇÃO PARA A AUSÊNCIA DA LEI DE MEIOS - EXECUÇÃO ANTECIPADA DO ORÇAMENTO

A inexistência de lei orçamentária formalmente aprovada gera inúmeros transtornos à Administração como um todo, como podemos aquilatar da apreciação da execução orçamentária de 1993 contida no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União na Sessão de 16.06.94 (Ata nº 28/94, fls. 31) nestes termos:

"Não obstante, nos últimos exercícios a promulgação da Lei Orçamentaria somente ocorreu após o exercício já se ter iniciado. Isso sucedeu sobretudo com a proposta de 1993, promulgada já com um terço do exercício executado, por conta de dispositivo autorizativo da LDO.

...

Ainda outro ponto a destacar é o que diz respeito aos problemas causados pelo retardamento da publicação da lei orçamentária, sem embargo de dispositivo autorizando a utilização fracionária (1/12) das dotações previstas no projeto de lei. Entre os casos em que



essa antecipação era possível estavam a insuficiência de recursos para atender bolsistas no exterior; a necessidade urgente de se iniciarem novos projetos; a carência de investimentos em atividades/projetos, por conta de atualização de valores não condizentes com o período de execução ..."

Como não pode a Administração parar de prestar seus serviços no aguardo da aprovação, sanção, promulgação e publicação da Lei Orçamentária, criaram-se mecanismos que permitem a realização dos desembolsos necessários à continuidade dos serviços públicos.

O dispositivo legal criado pelas LDOs tem por escopo o disciplinamento das atividades orçamentário-financeiras da Administração direta e indireta no período que antecede à sanção presidencial da lei orçamentária. A primeira vez que surgiu no concerto legislativo nacional a figura da "realização antecipada das despesas orçamentárias" foi no parágrafo único do art. 50 da Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 1990 (Lei nº 7.800, de 10.07.89) que assim dispunha:

"Parágrafo único. Caso o projeto de lei orçamentária não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação para manutenção, em cada mês, atualizada na forma prevista no art. 2º, parágrafo único, inciso I, desta Lei, até que seja aprovado pelo congresso Nacional, vedado o início de qualquer projeto novo."

A LDO para 1995, Lei nº 8.931, de 22.09.94, em seu art. 65 tratava da execução orçamentária antecipada nos seguintes termos:

"Art. 64. Se o projeto de lei orçamentária anual de 1995 não for encaminhado à sanção do Presidente da República até 31 de dezembro de 1994, a programação constante do projeto de lei remetido pelo Poder Executivo no prazo fixado no art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, relativa às despesas com custeio, incluídas as com pessoal e encargos sociais, e com o serviço da dívida, poderá ser executada, em cada mês, até o mês em que o projeto seja encaminhado à sanção, no limite de um doze avos do total de cada dotação atualizada até o final de 1994."

§ 1º Para efeito da atualização a que se fere o artigo, os valores de cada dotação contida no projeto referido no "caput" serão multiplicados pelo quociente entre o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) no dia 31 de dezembro de 1994 e o valor desta no dia 15 de abril de 1994

§ 2º Considerar-se-á antecipação de crédito à conta da lei orçamentária a utilização dos recursos autorizada neste artigo

§ 3º Os saldos negativos eventualmente apurados em virtude do procedimento previsto neste artigo serão ajustados, após a sanção da lei orçamentária anual, através da abertura de crédito adicional, com base em remanejamento de dotações, cujos atos serão publicados antes da divulgação dos quadros de detalhamento da despesa a que se refere o art. 66 desta Lei.

....

§ 5º Na eventual necessidade de abertura de crédito extraordinário, serão indicadas para cancelamento as dotações que seriam utilizadas se o projeto de lei orçamentária anual já tivesse sido sancionada."

As LDOs nos últimos anos vem restringindo a execução extraordinária na ausência de lei orçamentária aprovada às despesas obrigatórias por vinculação constitucional e legal relacionadas em rol exaustivo constante de



anexo às próprias LDOs. Eventualmente são acrescentadas categorias de gasto que possuem natureza alimentar e, em anos eleitorais, dispêndios relacionados à Justiça Eleitoral.

A LDO/2006, Lei nº 11.178, de 20.09.2005, a exemplo de suas anteriores, disciplina a execução orçamentária na ausência de lei orçamentária editada, da seguinte forma :

“Art. 74. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2005, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção "I" do Anexo V desta Lei;

II - bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial – PET;

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

IV - despesas com a realização do processo eleitoral de 2006 constantes de programação específica; e

V - outras despesas correntes de caráter inadiável e relevante.

Parágrafo único. As despesas descritas nos incisos II a V deste artigo estão limitadas à 1/12 (um doze avos) do valor de cada dotação prevista no projeto de lei orçamentária, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei.

O dispositivo da LDO/2006, quando compulsado com o art. 70 da LDO/2005³, mostra-se consideravelmente mais ampliativo, em especial com o custeio da Administração, demonstrando clara preocupação do Congresso Nacional com a manutenção dos serviços públicos.

DOTAÇÕES DISPONÍVEIS PARA EXECUÇÃO ANTECIPADA EM 2006

Conforme relação em anexo, resultante da aplicação do disposto no art. 74 da LDO/2006, o total passível de execução antecipada da

³ Art. 70. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2004, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção "I" do Anexo V desta Lei;

II - bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET; e

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993.



programação de trabalho proposta no PLN 40/2005 – Proposta Orçamentária para o Exercício de 2006 monta a : R 1.521.613.812.129,00 em um universo dos orçamentos fiscal e seguridade social de R\$ 1.637.904.462.309,00, tem-se que **92,90 % das dotações encontram-se liberadas.**

R\$ 1,00

Grupo de natureza da despesa	Dotação permitida na execução antecipada
1 - Pessoal e Encargos Sociais	108.484.075.635
2 Juros e Encargos da Dívida	179.525.233.769
3 Outras Despesas Correntes	306.256.847.922
4 Investimentos	274.865.911
5 Inversões Financeiras	107.098.623
6 Amortização da Dívida	927.081.760.229
Total	1.521.729.882.089

R\$ 1,00

Órgão	Dotação permitida na execução antecipada
01000 Câmara dos Deputados	2.357.485.490
02000 Senado Federal	1.903.086.705
03000 Tribunal de Contas da União	723.734.963
10000 Supremo Tribunal Federal	186.479.164
11000 Superior Tribunal de Justiça	507.065.154
12000 Justiça Federal	6.156.266.337
13000 Justiça Militar da União	189.072.234
14000 Justiça Eleitoral	2.054.397.938
15000 Justiça do Trabalho	7.176.296.524
16000 Justiça do DF e Territórios	806.266.034
20000 Presidência da República	1.697.759.051
22000 M. Ag., Pec. e Abastecimento	2.344.329.635
24000 M. da Ciência e Tecnologia	972.109.102
25000 M. da Fazenda	7.246.345.864
26000 M. da Educação	16.050.463.556
28000 M. Desenv., Ind. Com. Exterior	199.873.385
30000 Ministério da Justiça	3.680.122.772
32000 M. de Minas e Energia	481.746.396
33000 M. da Previdência Social	166.893.512.218
34000 M. Público da União	1.931.397.731
35000 M. das Relações Exteriores	677.680.902
36000 M. da Saúde	35.477.937.660
38000 M. do Trabalho e Emprego	16.100.400.182
39000 M. dos Transportes	2.347.677.527
41000 M. das Comunicações	746.589.396
42000 M. da Cultura	175.471.093
44000 M. do Meio Ambiente	772.588.254
47000 M. do Plan. Orçamento e Gestão	4.399.922.756
49000 M. do Desenvolvimento Agrário	790.872.105
51000 M. do Esporte	10.569.265
52000 M. da Defesa	29.366.049.883
53000 M. da Integração Nacional	648.594.838
54000 M. do Turismo	27.945.564
55000 M. do Des. Social e Comb à Fome	17.068.207.651
56000 M. das Cidades	1.092.026.953
71000 Encargos Financeiros da União	275.046.958.688



73000 Transf. Est. , DF e Municípios	82.271.934.663
74000 Operações Oficiais de Crédito	4.150.081.296
75000 Ref. Div. Pública Mob. Federal	826.884.493.200
Total	1.521.613.812.129

Todavia, há de se destacar que as dotações relativas a investimentos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no montante de R\$ 14.055.049.790, 98,08% desses gastos, assim como a integralidade das dotações referentes ao Orçamento de Investimento das Estatais, no montante de R\$ 41.695.084 constantes da Proposta Orçamentária para 2006, encontram-se indisponíveis para fins de execução antecipada.

A JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA EM FACE DA EXECUÇÃO ANTECIPADA

A solução encontrada pelo legislador ordinário federal para o dilema da ausência de norma orçamentária disciplinando a administração orçamentária e financeira do governo, até a presente data, não foi atacada por ações diretas de inconstitucionalidade. Nas ADINs que ingressaram no Excelso Pretório tratando do tema em regra foi decretada a perda de objeto por se tratar de lei periódica e já ter se exaurido seu efeitos quando da apreciação da matéria, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 612/6-RJ, que atacou o §1º do art. 34 da Lei estadual nº 1.848/91, lei de diretrizes orçamentárias do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 1992, que assim dispunha:

"Art. 34 - Se o Projeto de lei Orçamentária não for aprovado até o término da Sessão Legislativa será de imediato convocada extraordinariamente, na forma do art. 107, § 4º, inciso III, da Constituição Estadual, até que o Projeto de Lei seja aprovado, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 1º - Em caso de não aprovação da matéria no prazo de que trata o caput deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a executar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado".

Decidiu a C. Corte :*"Como podemos ver, a solução encontrada frente a inexistência de lei orçamentária para o Estado do Rio de Janeiro se assemelha àquela adotada na esfera federal. Em decorrência de ser norma de vigência temporal e já ter ocorrido seu natural exaurimento pelo transcurso do tempo, a questão deixou, lamentavelmente, de ser examinada pelo Excelso Tribunal, decidindo-se naquela assentada - resolvendo questão de ordem proposta pelo Ministro-relator Celso de Mello - pela prejudicialidade da ação, por se entender que o "objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência" (Sessão de 03.06.93, D.J. 06.05.94 - Ementário nº 1743-01).*

Anteriormente, já tinha o Excelso Pretório indeferido a suspensão da eficácia do dispositivo impugnado, contra o voto do relator, com a seguinte ementa:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Estadual RJ n. 1848/91 (art. 34, § 1º) - Proposta Orçamentária - Autorização para a sua execução



provisória em caso de não aprovação do projeto até o término da sessão legislativa - insubsistência, no ordenamento constitucional vigente, da aprovação ficta das proposições legislativas - disciplina legislativa do orçamento (CF, art. 166, § 7º, c/c art. 64) - incorrência cumulativa dos pressupostos para a concessão da medida liminar - suspensão cautelar indeferida."

No mesmo acórdão suso, expressou-se o Ministro Paulo Brossard, em sua declaração de voto sobre a ausência de solução constitucional para o impasse, nestes termos:

*"Como tantas vezes ocorre e tem ocorrido entre nós, passamos do zero ao infinito, correndo o risco de, amanhã, andarmos do infinito ao zero. O certo é que a Constituição calou a respeito, olvidada da longa experiência republicana em matéria orçamentária. Voltamos a antes de 1926. E o orçamento para 1993 foi aprovado no último dia de abril. A lei anual terá a duração de oito meses."*⁴

Na falta de um pronunciamento conclusivo por parte daquele a quem compete interpretar o Direito, tem a doutrina variado quanto às possíveis formas de superação do impasse e quanto à constitucionalidade do tratamento legal dado à matéria.

Ricardo Lobo Torres declara que a opção do legislador pela antecipação da execução nos moldes das LDOs é a mais democrática, igualmente sem adentrar na análise da conformação do preceito com a ordem constitucional. Considera que a execução excepcional do orçamento, como previsto nas leis de diretrizes orçamentárias, apresenta-se como prorrogação dos créditos contidos na lei orçamentária anterior.⁵

Diversamente da qualificação dada pelo autor supracitado à execução da despesa no período que antecede a entrada em vigor da lei orçamentária, cremos que a execução antecipada da despesa pública, nos moldes estatuídos nas LDOs, não constitui prorrogação, mas antecipação simples daquilo que virá a ser executado, se aprovado pelo Poder Legislativo. Tal afirmativa se funda na leitura dos dispositivos que disciplinaram a matéria desde da LDO/1990, Lei nº 7.800/89, art. 50, parágrafo único, que dispunha: "*Caso o projeto de lei orçamentária não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação para manutenção...*", ou o que prevê a LDO/2006, que em seu art. 74, trata da execução orçamentária antecipada de forma mais cristalina: "*Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2005, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento:...*"

⁴ BROSSARD, Paulo Souza Pinto. Voto ADIn (Questão de Ordem) nº 612-6, julgada em 03.06.93, DJU 06.05.94, Ementário nº 1743-01 STF.

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Rio de Janeiro, Renovar, 1993, p. 73.



USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE A EXECUÇÃO ANTECIPADA DO ORÇAMENTO

A questão que se coloca é como se realizar a despesa imprescindível antes da entrada em vigor da lei orçamentária sem ferir-se a Carta Política.

O envio da Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional constitui-se em simples ato jurídico, ou seja, evento ao qual a norma atribui efeitos jurídicos, qual seja, a observância pelo Poder Executivo de dispositivo constitucional inserto no art. 84, XXIII, que determina ser sua atribuição o envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária. Se não o fizer, o Presidente da República comete crime de responsabilidade (Lei nº 1.097, de 10.04.50, art. 10 ,I). De igual maneira incide no crime de responsabilidade o superior mandatário que não observar a lei orçamentária sancionada (CF 1988, art. 85, VI).

Para que tal ato jurídico se torne norma jurídica há que se consubstanciam as vontades dos Poderes Executivo e Legislativo, pela deliberação do segundo e pela sanção e promulgação pelo primeiro. Somente a partir da publicização do ato composto ter-se-á a norma jurídica, qual seja, a prescrição, norma, regra destinada a regular comportamentos. O ato de legislar, inovar originariamente na ordem jurídica, no magistério de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, somente se aperfeiçoa quando cumpridos todos aqueles pressupostos constitucionais.

Gilmar Ferreira Mendes ao enfrentar a questão da obrigatoriedade de legislar acerca de determinadas matérias assim se pronuncia; "A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois num dever de legislar. A instituição de mecanismos especiais destinados ao controle judicial da omissão legislativa, tais como o mandado de injunção (CF, art. 5º LXXI), e a ação direta de controle da omissão (CF, art. 103, § 2º), revela que o próprio sistema constitucional passou a reconhecer a existência de pretensão à edição de um ato normativo".⁶

A entrada em vigor da lei orçamentária tem o condão de convalidar os atos praticados no exercício por ela abrangido, mantendo certa similitude com as leis de conversão de medidas provisória aprovadas pelo Congresso Nacional. Embora as leis orçamentárias não expressem explicitamente deste modo. Entretanto, ao disporem sobre o período de sua vigência, todas as leis orçamentárias anuais desde 1989, apesar de publicadas após 1º de janeiro, retroagiram seu vigor ao início do exercício financeiro, ou seja, 1º de janeiro.

6. MENDES, Gilmar Ferreira . "Questões Fundamentais de Técnica Legislativa" . in: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* - Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, ano 1, nº 2 jan/mar de 1993, p. 37.



A Constituição em seu art. 167, II, veda expressamente a "realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". Portanto, não é possível a atividade orçamentária e, conseqüentemente a financeira do Estado, se a existência do precedente e necessário crédito orçamentário.

Os créditos orçamentários, trazem consigo uma particular idéia de autorização legislativa, seria a autorização através da lei de orçamento ou de créditos adicionais para a execução de programa, projeto ou atividade ou para o desembolso de quantia aportada a objeto de despesa vinculado a uma categoria econômica e a um programa. O crédito é portador da dotação orçamentária, ou seja, o montante ou medida de recursos financeiros alocados à determinada despesa, denominada pela Constituição de 1988, art. 167, VI, de categoria de programação.

Não se trata de simples autorização legislativa prévia, mas de norma especial que obedece a procedimento singular, que de tão essencial à existência do estado de direito, foi elevado à categoria de mandamento constitucional, tratamento ímpar no ordenamento pátrio. Ainda que, de lege ferenda, alguns propugnem a desconstitucionalização das normas orçamentárias, de lege lata, assim não entendeu o constituinte de 1988, nem tão pouco os anteriores, que de há muito trataram de incluir em nossas Constituições disposições expressas sobre matéria orçamentária.

O legislador infraconstitucional regulou exaustivamente a execução orçamentária e financeira antecipada à aprovação da lei orçamentária para o exercício, desta forma, remediar a falta de lei orçamentária autorizadora para a abertura dos créditos necessários à realização da despesa inadiável com a abertura de créditos extraordinários afigura-se como conflitante com o objeto a que é destinado constitucionalmente o crédito extraordinário.

O § 3º do art. 167 da *Lex Legum* circunscreve a abertura de crédito extraordinário somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Assinale-se que a despesa deve ter sido imprevisível à época da elaboração da proposta orçamentária ou de sua deliberação pelo Poder Legislativo, portanto não haveria como se prever àquela época, e por isso mesmo não houve previsão. No caso da despesa a ser realizada no momento que precede à aprovação da lei orçamentária, originada em dispositivos legais ou relações contratuais, não há como se alegar sua imprevisibilidade pois sua exigibilidade antecede à própria lei orçamentária. A força de tal exigibilidade ocasiona o debate no meio doutrinário do grau de prescindibilidade de sua apropriação pela lei orçamentária para a sua realização.

Considerar-se que o caráter da imprevisibilidade, como apropriado pela Constituição para distinguir os créditos extraordinários dos outros créditos, aplica-se às condições de realização da despesa e não à própria despesa, acarreta em desvirtuar-se a figura do crédito extraordinário como firmada pela legislação e pela doutrina. Para que a despesa seja passível de ser autorizada mediante crédito extraordinário imprevisível deve ser a



possibilidade da ocorrência da despesa em si e não as condições de sua realização, no caso a existência ou não de lei orçamentária autorizativa.

CONCLUSÕES

As indagações aqui expostas dizem respeito à própria essência do Estado, entendido este como provedor de bens e serviços, e suas relações com a comunidade que o sustenta e que com ele mantém relações de subordinação e domínio.

As leis financeiras, dentre as quais sobressai-se a lei orçamentária, foram precursoras da própria afirmação do controle social e parlamentar sobre o Estado, em especial sobre a Administração. A atividade financeira do Estado consubstancia-se na peça orçamentária, nela expressando as políticas públicas adotadas pelo Governo em termos qualitativos e quantitativos.

Nesse sentido, não pode a Administração ficar destituída *in totum* de autorização para o gasto público, sob pena de inviabilizar a prestação de serviços à comunidade, razão de ser *in summa* do Estado. Para essa execução antecipada, anômala, da despesa orçamentária com esteio em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, mostra-se constitucional, colmatando lacuna legal, na ausência do regramento por lei complementar, nos termos do art. 165, § 8º.

O produto promanado de tal tarefa foi valorado a tal ponto por nosso constituinte que esse expressamente prevê a reserva de lei e de parlamento, vedando o uso de ato administrativo para autorizar a despesa e mesmo de medida provisória, ato que tem efeitos de lei, mas que com ela não se confunde. Única exceção, e por isso devendo ser interpretada restritivamente, apresenta-se o crédito adicional extraordinário, destinado exclusivamente para situações em que a despesa seja realmente imprevisível e urgente, decorrente de força maior, como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Nessa situação evidentemente não se enquadra a execução antecipada .

Como visto, o Congresso Nacional, ao regular eventual lacuna da lei orçamentária, concedeu autorização para gastos que alcançam 92,90% da programação total proposta pelo Poder Executivo para 2006, mostrando-se irrazoável a edição de medida provisória que contemple ações que não tenham estrita imprevisibilidade e relevância.

Brasília, 22 de dezembro de 2005.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de orçamento e fiscalização financeira



ANEXO V

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2006

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

I) DESPESAS QUE CONSTITUEM OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DA UNIÃO:

1. Alimentação Escolar (Medida Provisória no 2.178-36, de 24/8/2001);
2. Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei no 10.836, de 9/1/2004);
3. Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
4. Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
5. Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
6. Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei no 9.313, de 13/11/1996);
7. Benefícios do Regime Geral da Previdência Social;
8. Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador (Medida Provisória no 2.164-41, de 24/8/2001);
9. Concessão de Subvenção Econômica aos Produtores de Borracha Natural (Lei no 9.479, de 12/8/1997);
10. Concessão de Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras Nacionais (Lei no 9.445, de 14/3/1997);
11. Contribuição à Previdência Privada;
12. Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI (Lei Complementar no 61, de 26/12/1989);
13. Dinheiro Direto na Escola (Medida Provisória no 2.178-36, de 24/8/2001);
14. Equalização de Preços e Taxas no Âmbito das Operações Oficiais de Crédito e Encargos Financeiros da União;
15. Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES (art. 239, § 1º, da Constituição);



16. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (art. 60 do ADCT);
17. Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) - (Lei no 9.096, de 19/9/1995);
18. Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Emenda Constitucional no 14, de 1996);
19. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB, para a Saúde da Família - SUS (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
20. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB, para Assistência Farmacêutica Básica (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
21. Incentivo Financeiro aos Municípios e ao Distrito Federal Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica para Ações de Vigilância Sanitária (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
22. Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios Certificados para a Epidemiologia e Controle das Doenças (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
23. Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro, incidentes a partir da vigência da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991;
24. Pagamento do Benefício Abono Salarial (Lei no 7.998, de 11/1/1990);
25. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa - LOAS (Lei no 8.742, de 7/12/1993);
26. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência - LOAS (Lei no 8.742, de 7/12/1993);
27. Pagamento do Seguro-Desemprego (Lei no 7.998, de 11/1/1990);
28. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal (Lei no 10.779, de 25/11/2003);
29. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico (Lei no 10.208, de 23/3/2001);
30. Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei no 10.836, de 9/1/2004);
31. Pessoal e Encargos Sociais;
32. Sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive as consideradas de pequeno valor;
33. Serviço da dívida;



34. Transferências a Estados e Distrito Federal da Cota-Parte do Salário-Educação (art. 212, § 5o, da Constituição);
35. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Lei Complementar no 87, de 13/9/1996);
36. Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita;
37. Transferências da receita de concursos de prognósticos (Lei no 9.615, de 24/3/1998 - Lei Pelé);
38. Auxílio-Alimentação (art. 22 da Lei no 8.460, de 17/9/1992);
39. Auxílio-Transporte (Medida Provisória no 2.165-36, de 23/8/2001);
40. Concessão de subvenção econômica na aquisição de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei no 10.612, de 23/12/2002);
41. Subvenção econômica aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei no 10.604, de 17/12/2002);
42. Subsídio ao gás natural utilizado para geração de energia termelétrica (Lei no 10.604, de 17/12/2002);
43. Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei no 10.700, de 9/7/2003);
44. Complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar no 110, de 29/6/2001);
45. Manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira a esse ente para execução de serviços públicos de saúde e educação (Lei no 10.633, de 27/12/2002);
46. Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância Sanitária
(Lei no 8.142, de 28/12/1990);
47. Incentivo Financeiro para a Expansão e a Consolidação da Estratégia de Saúde da Família nos Municípios com População Superior a 100 mil habitantes (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
48. Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
49. Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade (Lei no 6.179, de 11/12/1974);
50. Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (Lei no 6.179, de 11/12/1974);



51. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Lei no 10.608, de 20/12/02);
52. Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (de volta pra casa) (Lei no 10.708, 31/7/2003);
53. Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
54. Bolsa-Educação Especial paga aos dependentes diretos dos trabalhadores vítimas do acidente ocorrido na Base de Alcântara (Lei no 10.821, de 18/12/2003);
55. Pagamento de Benefícios de Legislação Especial;
56. Apoio ao Transporte Escolar (Lei no 10.880, de 09/06/2004);
57. Educação de Jovens e Adultos (Lei no 10.880, de 09/06/2004);
58. Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, à que se refere os incisos I, III e V do artigo 12 da Lei no 9.433/97 (MP no 165, de 11.02.04); e
59. (VETADO)