



Número: **7002251-50.2023.8.22.0009**

Classe: **CUMPRIMENTO DE SENTENÇA**

Órgão julgador: **Pimenta Bueno - 2ª Vara Cível**

Última distribuição : **18/05/2023**

Valor da causa: **R\$ 989.971,56**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CAMARA MUNICIPAL DE PIMENTA BUENO (REQUERENTE)		CRISTIANO ARMONDES DE OLIVEIRA (ADVOGADO)	
PREFEITO ARISMAR ARAÚJO DE LIMA (REQUERIDO)			
MUNICIPIO DE PIMENTA BUENO (REQUERIDO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12786 7449	25/04/2024 11:11	Acórdão	ACÓRDÃO



1ª Câmara Especial / Gabinete Des. Glodner Pauletto

Processo: 7002251-50.2023.8.22.0009 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728)

Relator: Des. GLODNER LUIZ PAULETTO

Data distribuição: 25/01/2024 10:30:40

Data julgamento: 18/04/2024

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PIMENTA BUENO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PIMENTA BUENO

Advogado do(a) APELADO: CRISTIANO ARMONDES DE OLIVEIRA - RO6536-A

RELATÓRIO

Trata-se de apelação cível interposta pelo Município de Pimenta Bueno/RO contra a Câmara Municipal de Pimenta Bueno/RO.

A Câmara Municipal de Pimenta Bueno/RO impetrou mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal, com o seguinte objetivo:

[...] que o valor do repasse do duodécimo, deve ser aumentado e regularizado no seu valor de direito, ou seja, R\$ R\$ R\$637.596,16 (seiscentos e trinta e sete mil e quinhentos e noventa e seis reais e dezesseis centavos) mensais, perfazendo um total anual de R\$R\$7.651.177,95 (sete milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, cento e setenta e sete reais e noventa e cinco centavos), com base no inciso I do Art. 29-A da Constituição Federal c/c inciso IV, do art. 11 da LDO. (Lei Municipal nº 3052/2022)

A segurança foi concedida (vide sentença de id 22709021).

Inconformado, o Município de Pimenta Bueno/RO apela narrando que:

[...] a demanda judicial repousa na discussão sobre o orçamento público, inicialmente é importante tecer certos esclarecimentos acerca do assunto. Inclusive por conta da inconsistência técnica e da confusão constante da inicial sobre Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentária. O orçamento público é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos. 1 (Ministério da Economia) O orçamento público é composto pelos seguintes instrumentos de planejamento: plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA) que constituem três peças distintas. Plano plurianual – PPA Lei de iniciativa do chefe do poder executivo que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrente e para as relativas aos programas de duração continuada, bem como os resultados almejados para os próximos 4 anos. Lei de Diretrizes



Orçamentárias – LDO Tem o papel de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Inclui metas e prioridades para a administração pública no ano, estabelece diretrizes e metas de política fiscal, entre outros assuntos. A partir do que está estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ela também aborda outros temas como, por exemplo, metas e riscos fiscais, equilíbrio de receitas e despesas. Lei Orçamentária Anual - LOA Apresenta a programação dos gastos governamentais, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos. Assim, a execução orçamentária parte do que foi estabelecido nas etapas de Planejamento e Orçamento. A execução orçamentária visa à consecução dos objetivos e metas pela administração pública e à consequente entrega de serviços e políticas públicas para a sociedade. Destaca-se do parágrafo anterior a etapa de planejamento, que se revela a mais importante de todo o processo, pois tal planejamento justifica a aplicação orçamentária em decorrência daquilo que se planejou, através de sistemáticas e metodologia que necessariamente se utilizam da série histórica de arrecadação e gastos públicos. As estimativas das receitas constituem uma fase importantíssima do processo de elaboração do orçamento, tendo em vista que as despesas públicas, para se realizarem, dependem dessa arrecadação estimada. Uma estimativa é um cálculo de valor aproximado que se realiza sobre alguma variável, com base nas evidências e em fatos disponíveis. Esses fatos e evidências formam o que se chama de série histórica. Por sua vez, a série temporal, também denominada série histórica, é uma sequência de dados obtidos em intervalos regulares de tempo durante um período específico. Esse conjunto pode ser obtido através de observações periódicas do evento de interesse, como o valor da arrecadação de um determinado tributo ou o valor da despesa em um certo programa do governo. As projeções das receitas públicas devem ser feitas a partir da análise de uma série histórica, da análise da conjuntura e das alterações que, eventualmente, forem realizadas na legislação tributária, inclusive em termos de renúncia fiscal. Não basta considerar a tendência histórica da arrecadação sem incorporar o cenário da conjuntura econômica que condiciona a política fiscal do governo. Pois bem! O apelado no início de sua argumentação sustenta que o Prefeito está repassando o valor abaixo do estabelecido na LDO/2023. Esclarece-se que a LDO não trata de nenhum valor a ser repassado ao Poder Legislativo, quem assim o faz é a Lei Orçamentária Anual (LOA) aplicada ao ano de 2023. Logo se percebe a intenção de confundir e induzir a erro o julgador. A discussão acerca do percentual previsto ou efetivamente realizado se trata da manobra inconstitucional perpetrada pelo poder legislativo com o objetivo claro de compelir o Poder Executivo a repassar, obrigatoriamente, o teto máximo constitucionalmente previsto. A previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA do valor a ser repassado ao legislativo expressa o valor aprovado pelo próprio legislativo e está posta em consonância com o planejamento plurianual.

Sustenta, ainda, que:

No Brasil, o orçamento público é composto por um conjunto de leis que autorizam os chefes do Poder Executivo a realizar as despesas públicas necessárias ao atendimento das demandas da sociedade, incluída aí o repasse constitucional ao poder legislativo. Todos os gastos do governo devem estar previstos no orçamento, por exemplo: pagamentos de salários, compra de medicamentos, construção de escolas e hospitais, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas, etc. Para tanto, deve constar no orçamento público o valor estimado da receita pública, que é o conjunto dos valores que se pretende arrecadar, e que vai permitir a realização dessas despesas. Assim, quando se elabora o orçamento no âmbito da administração pública, a previsão de receitas constitui-se um fator importante, pois é por meio dessa previsão que são fixadas as despesas do orçamento, bem como o montante de recursos que será destinado aos programas governamentais para o exercício financeiro subsequente. Claro que, por se tratar de uma previsão (estimativa), é comum que a receita efetivamente realizada seja diferente daquela receita projetada, cuja informação só se obtém no encerramento do exercício. Diversos são os fatores pelos quais a receita prevista possa não coincidir com a receita realizada, por exemplo: o aumento de contribuintes inadimplentes; crises econômicas que determinam a queda na atividade econômica; evasão e sonegação fiscal; estimativas inadequadas de arrecadação; diminuição de repasses do Estado ou União; ausência de metodologias e memória que justifiquem a previsão; etc. Para projetarmos uma receita, precisamos utilizar parâmetros para a estimativa. Essa necessidade é uma imposição legal contida no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, conforme visto a seguir: Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Reestimativa de



Receita A reestimativa de receita pelo Poder Legislativo é o rito do processo orçamentário, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o qual determina que o Poder Executivo envie o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Poder Legislativo com prerrogativas para reavaliar as estimativas de receitas. Entretanto, o parágrafo 1º, do art. 12 da LRF, estabelece que a reestimativa de receita, por parte do Poder Legislativo, só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. A possibilidade de alteração de peça orçamentária proposta pelo poder executivo restringe-se a erro ou omissão de ordem técnica ou legal comprovada, e se falando de estimativa de receitas essa única e restrita possibilidade de alteração deveria se dar de forma comprovada na LOA e não na LDO. Há de se ressaltar que o dispositivo alterado por iniciativa do poder legislativo faz parte da LDO, lei que deveria ter sido aprovada antes de 15 de outubro de 2022 para subsidiar a elaboração da LOA, conforme previsão da Lei Orgânica Municipal. Ocorre que as duas peças orçamentárias foram votadas e aprovadas pelo poder legislativo na última sessão do ano de 2022, já em meados de dezembro daquele ano. O que demonstra ainda que não haveria nenhuma possibilidade de proceder qualquer alteração da LOA ou sequer do seu projeto de lei, conforme a alteração embutida inconstitucionalmente na LDO. Vê-se mais uma vez a confusão estabelecida pelo apelado quanto ao fundamento do seu pleito. Pois bem! Em resumo, se tem a fase de planejamento orçamentário para a confecção das peças orçamentárias a serem executadas no ano subsequente. Já a execução orçamentária é a aplicação do orçamento conforme estabelecido em lei. Analisando os anos anteriores constata-se que o legislativo municipal nunca apresentou um planejamento sistemático e com a demonstração de sua necessidade durante a elaboração do orçamento para os anos subsequentes, sempre limitou-se a requerer o teto constitucional (7%) da receita prevista, indicando o gasto percentual máximo para gasto com pessoal (70%) e o restante (30%) com outras despesas, e se “acostumou” com isso, sendo que posteriormente requeria a diferença entre a previsão e as receitas efetivas do ano anterior, sob o argumento do direito ao valor máximo estabelecido pelo art. 29-A, inciso I da CF/1988. Quando instalada a presente discussão acerca do repasse da diferença pleiteada pelo legislativo municipal, a Procuradoria-Geral do Município solicitou as informações acerca do planejamento orçamentário utilizado para a composição da LOA, aguardando que fosse apresentado a projeção de receita e previsão dos gastos para 2023, previsão esta com as despesas detalhadas com pessoal e demais despesas, no entanto, esse requerimento fora simplesmente ignorado. Após a impetração do presente mandado de segurança esse ofício fora reiterado. Ocorre que as informações solicitadas somente chegaram no poder executivo na data de 05/06/2023, ou seja, no último dia de prazo para manifestação inicial do prefeito no mandado de segurança. Ainda assim as informações prestadas se resumem a apresentar um plano anual de compras para o ano de 2023, realizado em 29/12/2022, ou seja, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023. Demonstrando o despreparo na elaboração do orçamento do poder legislativo, considerando que como se refere a etapa de planejamento, via de regra, deveria ter sido apresentada na composição do seu planejamento e antes da consolidação da peça orçamentária anual. Ainda sobre as informações prestadas, estas estão incompletas, pois não há demonstração do planejamento de gasto com pessoal para o ano de 2023, tais como: folha de pagamento, encargos, diárias, novas contratações, reajustes, aumento de salários, gratificações etc., o que se refere a 70% do orçamento do poder legislativo, tema a ser tratado mais adiante. Da execução orçamentária do poder legislativo de Pimenta Bueno em 2023. Em que pese o argumento da autonomia financeira e administrativa do poder legislativo, há de ser discutida nesse processo, pois encontra relação direta com o pedido inicial, o qual sustenta que a conduta do prefeito estaria por comprometer a autonomia administrativa do poder legislativo. [...] Destaca-se que este valor não é matéria de discussão, pois este valor já está previsto na Lei Orçamentária Anual e vem sendo repassado regularmente, conforme previsão constitucional. O objeto da discussão reside no valor que o poder legislativo entende devido para alcançar o teto previsto no art. 29-A, inciso I da Constituição Federal. Mais uma vez invoca-se o item V, do parecer prévio nº 11/2010 do TCE-RO, que expressa “[...] OS PERCENTUAIS FIXADOS NO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ESTABELECEU APENAS O LIMITE MÁXIMO DA DESPESA A QUE O PODER LEGISLATIVO ESTÁ SUJEITO, NÃO SIGNIFICANDO QUE TENHA ELE DIREITO AS RECEITAS CORRESPONDENTES AQUELE PERCENTUAL” sem qualquer demonstração de sua necessidade.

Continua:

A alteração recaiu sobre o texto original do projeto da lei de Diretrizes orçamentárias-LDO, qual seja: Art. 11. O Poder Legislativo tem o dever de encaminhar ao Poder Executivo, até 30 de Julho de 2022, a descrição e valores das suas dotações orçamentárias da despesa, para fins de consolidação do projeto de lei da Proposta Orçamentária Anual. [...] IV - se os valores das dotações orçamentárias das despesas do Legislativo sejam inferiores ao limite de gastos previstos no inciso I, do art. 29-A da Constituição Federal,



os duodécimos serão repassados com base no valor das dotações orçamentárias, ressalvadas a existência de lei específica para abertura de créditos adicionais e o remanejamento de valores, nos termos do inciso VI, do art. 167 da Constituição Federal. O dispositivo acima citado foi alterado através da emenda modificativa nº 10, a qual alterou a redação do inciso IV e incluiu o inciso V, tendo a seguinte redação: Art. 11. O Poder Legislativo tem o dever de encaminhar ao Poder Executivo, até 30 de julho de 2022, a descrição e valores das suas dotações orçamentárias da despesa, para fins de consolidação do projeto de lei da Proposta Orçamentária Anual [...] IV - o repasse do duodécimo deverá, necessariamente, corresponder ao percentual mínimo previsto no inciso I, do art. 29-A, ficando o Executivo obrigado a promover o repasse dos valores apurados a maior.(NR) V - o saldo remanescente dos valores do duodécimo serão devolvidos ao Executivo Municipal somente no final do exercício financeiro, de forma que, eventual aditamento na devolução orçamentária-financeira deverá ser aprovado por meio de lei de iniciativa da Câmara Municipal. (NR) A alteração se deu em dois aspectos principais, o primeiro de que a alteração considerou o teto constitucional como parâmetro mínimo, obrigando o poder executivo a repassar os valores apurados a maior e, eventual repasse realizado e não aplicado pelo poder legislativo passou a depender de lei para que seja devolvido ao poder executivo ao término do exercício. Ao adentrar no mérito da discussão, insta considerar que a proposta de alteração modificativa partiu dos vereadores Sérgio Tobias e Sóstenes Silva, ambos componentes à época da comissão de justiça e redação, sendo respectivamente vice-presidente e membro da citada comissão, presidida pelo vereador Marcelo Stocco, os quais exararam parecer favorável sobre emenda em questão tal qual o parecer da procuradoria legislativa. [...] Inicialmente impende constar que a inconstitucionalidade pode ser formal, quando o vício diz respeito ao processo de formação da lei, ou material, quando o conteúdo da espécie normativa afronta a Constituição. A decisão do Prefeito Municipal de proceder ao repasse tal como previsto na Lei Orçamentária e como lhe determina a Constituição Federal, se deu com base em parecer jurídico que sustentou a inconstitucionalidade das alterações realizadas na LDO, bem como na recomendação de que fosse apresentada alteração para revogação de tais dispositivos ou a judicialização do caso buscando a declaração de inconstitucionalidade de tais dispositivos. O parecer aponta conforme a fundamentação a seguir: Inconstitucionalidade formal A Lei Orgânica municipal é clara ao instituir que nos projetos de competência exclusiva do prefeito não é admitida a alteração que importe em aumento de despesas, vejamos: Art. 51. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. § 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, indireta ou fundacional ou aumento de sua remuneração, ressalvada a competência privativa da Câmara Municipal quanto à organização dos serviços de sua secretaria, nos termos desta Lei Orgânica. II - organização administrativa, matéria Tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos distritos e sub-distritos; III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; § 2º Não será admitido aumento da despesa prevista, nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, ressalvado, no que couber, o disposto no artigo 166, § 3º e 4º da Constituição Federal, inclusive quanto aos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal. Assim também é o regimento interno da Câmara legislativa de Pimenta Bueno, vejamos: Art. 140. O Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda a matéria Legislativa de competência da Câmara e sujeito a sanção do Prefeito. § 1º A iniciativa do Projeto de Lei será: I - do Vereador; II - da Mesa da Câmara; III - do Prefeito; IV - da população. § 2º É da competência privativa do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei (LOM, inciso XVI do Art. 75) que disponham sobre: a) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos distritos e sub-distritos; b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, indireta ou fundacional ou aumento de sua remuneração, ressalva a competência privativa da Câmara Municipal quanto à organização dos serviços de sua secretaria nos termos desta Lei Orgânica (LOM. Art. 51, § 1º, Inciso I); c) não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa privada do Prefeito Municipal; d) discipline o regime jurídico de seus servidores, Provimento de Cargos, estabilidade e aposentadoria; e) disponham sobre o Orçamento do Município. § 3º Aos Projetos oriundos da Competência exclusiva do Prefeito NÃO SERÃO ADMITIDOS EMENDAS QUE AUMENTEM A DESPESA PREVISTA, nem as que alterem a criação de cargos, ressalvado, no que couber, o disposto no artigo 166, § 3º e 4º da Constituição Federal, inclusive quanto aos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal. Quanto a ressalva constante do § 2º do art.51 da LOM e §3º do art. 140 do Reg. Interno, no caso concreto referem-se ao texto constitucional seguinte: Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis



com o plano plurianual. (sem destaque no original) Necessário se faz verificar a previsão orçamentária prevista para o poder legislativo na Lei de diretrizes orçamentárias e Plano Plurianual; [...] Inconstitucionalidade material

Analisando a celeuma instalada sob o ponto de vista da inconstitucionalidade material, qual seja aquela que afronta previsão expressa do texto constitucional, logo se vê o conflito com o art. 166, § 4º, isso sem falar no texto expresso constante do dispositivo alterado da LDO. A alteração da LDO, simplesmente inverteu a determinação constitucional do art. 29-A, acima citado, o qual estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o teto de 7%. No caso em análise, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior (2022), diante disso constata-se que os vereadores espantosamente INVERTERAM o objetivo da norma constitucional para fazer constar na LDO que esse parâmetro passe a ser o mínimo considerado, “obrigando” o município a repassar o valor em desacordo com a lei orçamentária. Suprimindo e ferindo de morte o entendimento já pacificado de que esse repasse é discricionário do chefe do poder executivo. Sobre o tema é importante destacar que o chefe do poder executivo na ocasião do recebimento do autógrafo legislativo, pode sancionar e convertê-lo em lei ou vetá-lo sob o argumento político, do ponto de vista do interesse público, ou do ponto de vista jurídico quando se pode fundamentar quanto a eventual inconstitucionalidade, revestindo a análise em um controle preventivo de constitucionalidade, pois se evitar que uma norma inconstitucional entre no mundo jurídico. A análise em questão repousa em momento seguinte, quando o texto do autógrafo já fora convertido em lei. Tal fato não impede a aplicação do controle de constitucionalidade, no entanto, estabelece uma forma e um rito diferente, nesse caso estamos diante de um controle repressivo de constitucionalidade, no qual se busca se retirar do mundo jurídico uma lei ou ato normativo contrário à Constituição. O controle repressivo ou posterior, no sistema constitucional brasileiro, fica a cargo do Poder Judiciário. Cabe a este poder, em função de exercer o monopólio da jurisdição, fazer, na via concentrada ou reservada (via de ação) ou difusa ou aberta (via de exceção ou defesa), o controle da constitucionalidade das leis, afastando aquelas que se mostram contrárias ao Texto Constitucional. Expostos estes conceitos básicos, cumpre refletir sobre a possibilidade do controle repressivo ou posterior da constitucionalidade de uma lei ser realizado pelo Poder Executivo no desempenho de suas funções. Pode o Poder Executivo se recusar a cumprir uma lei por reputá-la inconstitucional? Em resposta, no direito brasileiro existe uma parte da doutrina que entende que após a sanção da norma e sua entrada em vigor, esta passa a gozar de presunção de constitucionalidade e sua inconstitucionalidade deve ser reconhecida pelo poder judiciário, de acordo com os casos previsto na própria constituição. Doutrinadores, como Luís Roberto Barroso (1993, p. 386), tratando da questão, afirmou que o Chefe do Poder Executivo não só pode como deve deixar de aplicar a lei reputada inconstitucional, pois cabe-lhe reverenciar, antes de tudo, a Constituição Federal. Esta decisão é autoexecutória e independe de prévio pronunciamento do Judiciário. O imortal Hely Lopes Meirelles também defendeu ser lícito o comportamento do Chefe do Poder Executivo quando deixa de cumprir uma lei por considerá-la inconstitucional. Aduziu o seguinte: O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas já se firmou o entendimento - a nosso ver exato - de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores.” (MEIRELLES, 1998, p. 538). Segundo Alexandre de Moraes (2006, p. 638), o Poder Executivo assim como os demais Poderes de Estado, está obrigado a pautar sua conduta pela estrita legalidade, observando, primeiramente, como primado do Estado de Direito Democrático, as normas constitucionais. Dessa forma, não há como exigir-se do chefe do Poder Executivo o cumprimento de uma lei ou ato normativo que entenda flagrantemente inconstitucional, podendo e devendo, lícitamente, negar-se o cumprimento, sem prejuízo do exame posterior pelo Judiciário. Os que pensam ser possível o controle posterior de constitucionalidade pelo Poder Executivo sustentam que também este poder tem o dever de velar na guarda da Constituição e que, entre o mandamento de uma lei e o da Carta Magna, deve ser atendido o desta. Ora, ninguém tem dúvida disso. Acontece que, num Estado democrático de Direito, em que vigora a fórmula da divisão dos poderes políticos entre órgãos diferentes, a função de controlar repressivamente a constitucionalidade das leis está reservada ao Poder Judiciário, conforme detidamente delineado na Constituição da República. Este poder possui o monopólio da jurisdição, de maneira que, tendo o Texto Constitucional de 1988 trazido, minudentemente, o regramento para se ver reconhecida, judicialmente, a inconstitucionalidade de uma lei (art. 103 da CF/88), não deve avançar o entendimento de que a lei reputada inconstitucional pelo Chefe do Poder Executivo deva ser por ele descumprida a qualquer momento, desde que motivadamente. Assim, no máximo, o Chefe do Executivo pode recusar-se a cumprir a lei até a apreciação da medida liminar postulada na ação por ele intentada perante o juízo competente. Se negada a alegação de inconstitucionalidade, deverá cumprir a lei, sob pena de responsabilização (art. 85, VII, CF/88).



Ao final, requereu provimento do recurso para “modificar a r. decisão de primeiro grau, para negar a segurança, reconhecendo incidentalmente a inconstitucionalidade dos incisos IV e V do art. 11 da Lei Municipal 3.052/2022”.

Contrarrazões ao apelo estão no id. 22709032.

A Procuradoria de Justiça manifestou-se (id. 22902185).

É o necessário relato.

VOTO

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Conheço do recurso.

A Câmara Municipal de Pimenta Bueno/RO pugna pelo repasse de R\$ 7.651.177,95 (sete milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, cento e setenta e sete reais e noventa e cinco centavos), com base no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal c/c inciso IV do art. 11 da LDO (Lei Municipal n. 3052/2022), pelo fato de ter havido excesso de arrecadação no exercício de 2023 (resultado superavitário orçamentário).

Desse modo, a controvérsia reside, basicamente, na existência ou não, no caso concreto, de obrigatoriedade de o Chefe do Executivo Municipal promover rateio ao Legislativo, quando houver excesso de arrecadação (arrecadação superavitária) e, conseqüentemente, acréscimo dos repasses de duodécimos.

Aqui, para o deslinde da questão, convém promover a didática lição do professor Regis Fernandes de Oliveira, sobre orçamento público:

Conceito

Classicamente, o orçamento era peça que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil, de conteúdo financeiro. Ensina Louis Trotabas que “a noção geral repousa sobre a necessidade de autorização de despesas e das receitas do Estado pelo Parlamento”.! Esclarece Giuliani Fonrouge que “a evolução das ideias acerca da função do Estado na atividade econômica, singularmente acelerada no correr do século, determinou modificações substanciais no conceito de orçamento. Assim como aquele mudou sua qualidade de espectador, transformando-se em autor do processo vital da Nação, assim também o orçamento deixou de ser um mero documento de caráter administrativo e contábil, para assumir a significação de elemento ativo com gravitação primordial sobre as atividades gerais da comunidade. Poderia dizer-se que adquiriu uma condição dinâmica de que antes carecia, pois em sua concepção tradicional o orçamento equilibrado não era forçosamente neutro em



suas repercussões sobre a economia; a diferença sedia-se no que o efeito outrora admitido é, agora, deliberado, intencional, de modo tal que passou a ser um instrumento mediante o qual o Estado atua sobre a economia". Daí o orçamento se constituir em peça importante na vida das Nações. Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para nela intervindo e dirigindo seus rumos. Assim como tudo na vida, é cíclico, vendo nascer e extinguirem-se relações jurídicas.

Tem seu aspecto político, porque revela desígnios sociais e regionais, na destinação de verbas; econômico, porque manifesta a atualidade econômica; técnico, com o cálculo de receitas e despesas; e jurídico, pelo atendimento às normas constitucionais e legais.

Evolução do conceito de orçamento

No Direito Romano dá-nos notícia Theodor Mommsen de que havia a cobrança de despojos de guerra, além de pagamentos que se faziam ao Erário. A administração dividia-se em (a) administração dos bens de raiz e móveis da comunidade e (b) administração do caixa respectivo, com inclusão dos créditos e dívidas em dinheiro. A administração patrimonial cabia aos censores, enquanto a administração do caixa aos questores. Não havia, ainda, o denominado orçamento, pelo menos em teoria, ainda que na prática fosse clara uma previsão, embora nada ortodoxa, de despesas. Como vigia a irresponsabilidade do Imperador, não indagava ele, ao declarar guerra ou determinar a construção de aquedutos ou prédios públicos, se havia recursos. Era o início, mas bastante precário, do conceito de orçamento, no qual a autoridade do Imperador era absoluta ele simplesmente determinava, e quem fosse inteligente que obedecesse. Jean Bodin já afirmava o caráter sacro do patrimônio público. Asseverava que havia grande diferença entre a tesouraria nas Monarquias e nos Estados populares: "El principe puede tener, como ya he dicho, junto al tesoro particular de su patrimonio, llamado por los antiguos fisco, el tesoro, el erarium, perfectamente separado por las leyes antiguas; esto no ocurre en los Estados popular o aristocrático (...) son infinitos los abusos que la República padece debido a la enajenación del patrimonio".

Tanto no Direito Romano como na Idade Média não se podia falar de controle orçamentário, mas era intuitiva a necessidade de abastecimento do Erário para suportar os devaneios do Príncipe. Aos poucos os governantes começaram a ver a necessidade da existência de um controle entre gastos e receitas, passando-se de um Estado Absoluto para o Estado Liberal, em que o ideal era nada ter de imposto e também gastar pouco.

Nasce, em teoria, o conceito de orçamento. Os autores, como René Stourme Maurice Duverger, definiam-no, originariamente, como "ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas". No dizer de Sainz de Bujanda, "el presupuesto sigue siendo, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos".

No Brasil, afirmou José Afonso da Silva que *"o orçamento clássico, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da Administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução"*. Apontava para a evolução por que passava a Lei de Meios, esclarecendo que, *"deixando sua posição de neutralidade instrumento básico da atividade financeira do Estado, teria interferência nas relações de ordem econômica e social. O orçamento, então, como que e assumir novas funções, para exercer finalidades de política fiscal de relevo nos momentos de depressão ou de prosperidade econômica"*. A ideia de orçamento-programa surge com a planificação econômico-social.

O mesmo autor afirma, ainda, que, sendo o orçamento uma previsão, traz ínsita a noção de *"cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando o que há de se realizar no futuro"*.

Aliomar Baleeiro afirma que, *"sob certo ponto de vista, é um quadro de técnica contábil para coordenar comparativamente as receitas públicas, de sorte que o Estado possa imprimir ordem e método na Administração Pública."*

O professor José Joaquim Teixeira Ribeiro, Jubilado da Universidade de Coimbra, faz distinção entre orçamento e conta: *"O orçamento é uma previsão; se o é, distingue-se da conta. Porque conta é uma efectivação"*.



O orçamento, enfim, na lição de notáveis especialistas da área, era mero documento de cunho financeiro, a saber, continha a previsão de receitas e despesas, enquadrando-se também como peça contábil - simples lei autorizativa, figurando como previsão da entradas e gastos públicos, sem maior responsabilidade com a vida do país e sem maior relevância na programação da sociedade. Desvinculada de ideário político, continha mera previsão financeira. Logo, era neutra. Não continha quaisquer obrigações, de vez que mera proposta, e tornava o administrador irresponsável, pois ele não era obrigado a exaurir o que na lei se continha. Como lei de previsão, poderiam não se realizar os valores nela contidos, o que desarmava a sociedade de qualquer possível ação para o cumprimento do previsto em lei.

Como ensina Sainz de Bujanda, "en nuestros días esa finalidad estrictamente financiera pálida casi se esfuma, si se la contrasta con los objetivos de política económica y social a que el presupuesto se subordina".

Como tal, era o que se denomina de peça de ficção, ou seja, uma lei para não ser cumprida. Irrelevante, pois, a previsão legal, uma vez que o dirigente poderia atendê-la, caso lhe aprouvesse, ou deixar de executá-la, em obediência a interesses escusos ou menos nobres. Cumpria-se a previsão orçamentária na dependência das conveniências políticas, ou se deixava de cumpri-la ao sabor de interesses políticos. Urgia, pois, alterar O conceito, uma vez que o orçamento atendia apenas ao governante de plantão, e não aos reais interesses da população.

Concepção moderna de orçamento

Deixando de lado a controvérsia sobre a natureza jurídica do orçamento, importa notar que vem ele se firmando e evoluindo para uma nova concepção. Já não é somente mera peça financeira de previsão de receitas e despesas, nem está simplesmente subordinado à concepção política dominante. Obviamente, sofre tal influência e identifica-se com o governo dominante. No entanto, não é só isso.

É claro que, em relação às receitas, devem elas ter previsão normativa e estar vinculadas, ademais, à previsão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes e Bases, desembocando na Lei Orçamentária Anual. Todas devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda, e esta amarra a terceira, de modo a apenas consentir gastos que estiverem taxativamente previstos nas anteriores. Evidente que se cuida o Plano Plurianual de previsão bastante genérica, uma vez que quadrienal. No entanto, tem um mínimo de conteúdo, a produzir eficácia vinculativa ao legislador anual, que, no primeiro semestre, lança as previsões futuras sobre a peça orçamentária anual. Esta, já submetida às leis anteriores, tem o objetivo de explicitar os desejos do Executivo, inseridos na proposta de lei, que será alterada, na medida do possível, pelo legislador, via emendas.

O que se pretende deixar claro, agora, é a nova concepção da lei orçamentária, como vinculativa da ação do Estado. Pinto Ferreira, que propõe uma reforma orçamentária, assinala que sem ela, "sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração do equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. É preciso, assim, retificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento".

Com a assunção de novas responsabilidade, a estrutura do Estado Moderno cede a imperativos de boa administração. Já não bastam boas intenções. O Estado, por meio de seus governantes, tem o dever de planificar a peça orçamentária, de forma a identificar a intenção de cumpri-la. Não pode estabelecer previsões irreais ou fúteis, apenas para se desincumbir de determinação constitucional. A peça orçamentária há de ser real.

A positivação não só do ideário político, mas da concretude da peça orçamentária, passa a vincular a ação administrativa e a ação política. As finalidades que forem inseridas na peça orçamentária deixam de ser mera ação governamental, mas identificam a solidez de compromissos com o cumprimento dos objetivos ali consignados.

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade.



A introdução do orçamento participativo foi o primeiro passo. Para que serve ele? Está o governante obrigado a acolher as propostas que lhe forem apresentadas? Para que ouvir a sociedade? Trata-se de mero jogo lúdico? É mera diversão, tal como os jogos com os cristãos da Antiga Roma, que eram devorados pelos leões para gáudio de uma plateia destituída de sentido ético? Serviria de mera burilação de ocupante desocupado do governo? Mera elucubração mental para brincadeira com os interesses públicos?

A evidência das respostas às questões formuladas leva-nos à conclusão de que o orçamento não pode ser mera peça financeira, nem apenas simples plano de governo, mas representa o compromisso político de cumprimento de promessas sérias levadas ao povo. A previsão desperta esperança, expectativa de satisfação dos compromissos, certeza de que os desejos serão atendidos.

Como disse, o chamado à participação da população para se manifestar sobre os gastos públicos identifica que aquilo que se inserir como previsão na peça orçamentária deve ser atendido pelo governante. Nem por outro motivo é que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece, no art. 44, que, no âmbito municipal, “a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea 'f' do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. É dispositivo inovador e preciso, de alta significação.

[...]

O orçamento impositivo (Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019)

Nos últimos anos houve grande discussão na área de finanças públicas no país em torno do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento público.

Ora, se a gênese do orçamento guarda relação com a autorização dada pelo povo aos seus governantes para a utilização dos recursos públicos, não é errado concluir que quando não se efetiva a aplicação conforme consentido se está agindo à revelia daquilo que foi autorizado.

Após o advento da Emenda nº 86/2015, equacionou-se tal controvérsia.

[...]

Nesse cenário, o debate acerca do modelo orçamentário impositivo ganhou força. Nota-se a crescente tendência à limitação da margem de discricionariedade administrativa concedida ao Executivo para gerir os recursos públicos, o que pode ser notado, inclusive, pelo aumento gradativo da criação de vinculações orçamentárias, hoje expostas em vários dispositivos do próprio Texto Constitucional.

O chamado orçamento impositivo, em contraposição ao modelo autorizativo, promove o resgate do relevante papel do Poder Legislativo na elaboração e execução orçamentárias, como legítimo representante dos anseios da sociedade.

O ponto central da Emenda Constitucional nº 86/2015 é acrescentar ao art. 166 da CF os seguintes dispositivos:

Art. 166. [...]

§ 9º. As emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de um 1,2% (inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]



§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Por eles, torna-se obrigatório o pagamento das emendas individuais de todos os parlamentares, inclusive, de oposição. Tal fator iguala a todos.

A emenda constitucional em análise tende a ampliar a rigidez orçamentária, à medida em que torna obrigatória a execução das emendas parlamentares e amplia a despesa obrigatória mínima.

[...]

Regras Orçamentárias

Por princípio entendemos apenas os fundamentos que defluem do todo sistematizado do ordenamento jurídico e que dirigem a sociedade em determinado momento histórico. São mais fortes que meras regras, que podem ser destruídas.

Os denominados princípios orçamentários são características específicas que tais leis têm que as tornam distintas das demais e dos outros atos praticados pelo governo.

1) Regra da Universalidade

A regra da universalidade significa que todas as receitas e despesas devem estar previstas na Lei Orçamentária. Dispõe o art. 165, § 5º, da CF: “ A Lei Orçamentária Anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”. O princípio ganha novo conteúdo com o advento da Constituição Federal/1988. Não há possibilidade de qualquer exclusão. Tudo deve estar previsto no orçamento.

2) Da Regra da Anualidade

A regra significa que o orçamento deva ser atualizado todos os anos, ou seja, que para cada ano haja um orçamento. Dispõe o art. 165, III, da CF que “leis de iniciativa do antes periodicidade do orçamento, pois é importante que haja um termo inicial e Executivo estabelecerão: (...); III-os orçamentos anuais”. Em verdade, não há princípio, final dos gastos e receitas públicos. Inclusive para controle por parte da população. Tal princípio, hoje, está ultrapassado, porque, ao lado do orçamento anual, há o plurianual, denominado “Plano”, na Constituição Federal (art. 165, I). Inclusive dentro do orçamento anual há diversos orçamentos (fiscal, de investimento, da seguridade social). Já não mais se pode tratar a anualidade como princípio.

3) Regra da Exclusividade

Vem ela textualmente prevista no art. 165, §8º, da CF, que dispõe: “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”. A exclusividade significa que não pode o texto da Lei Orçamentária instituir tributo, por exemplo, nem qualquer outra determinação que fuja às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa. O próprio dispositivo abre exceções. A operação para antecipação de receita significa que no início do ano, normalmente, o governo não tem caixa para suportar os gastos iniciais, especialmente aqueles relativos ao pagamento do funcionalismo público. Logo, tem de obter financiamento perante bancos comuns para suportar os



gastos iniciais, até que haja ingresso de dinheiro. Da mesma forma quando se cuida de crédito suplementar. Isso independe de previsão orçamentária, diante da excepcionalidade do fato. Em suma, o princípio da exclusividade inadmitte exceção, salvo aquelas previstas expressamente.

4) Regra da Unidade

Como diz Fonrouge, "el principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único".

Como Como se vê do §5º do art. 165 da CF, a peça orçamentária deve ser única e uma só, contendo todos os gastos e receitas. Cuida-se de regra formal, isto é, o documento é único.

5) Regra da não afetação

Dispõe o inciso IV do art. 167, da CF, com redação determinada pela da Emenda Constitucional 42/2003, que são vedados: "IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, Dispõe o inciso IV do art. 167 da CF, com redação determinada pela da Emenda fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da Administração Tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Das Leis Orçamentarias

A Constituição de 1988, com o objetivo de apresentar um Orçamento Público com maior transparência, mudou a forma de elaboração, exigindo como elementos obrigatórios à elaboração dos seguintes documentos: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA.

Plano Plurianual

A Lei Ordinária do Plano Plurianual – PPA estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para o projeto e programas de longa duração, para um período de quatro anos. A Regionalização desta lei, não se limita as cinco regiões administrativas, mas todos os entes da federação devem possuir o PPA. Conforme a Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 1º estabelece:

A Lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Logo em seguida no Artigo 35, parágrafo 2º, inciso I, da CF as normas a serem seguidas pela União, sobre o exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização:

O Projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O Projeto do Plano Plurianual precisa ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 31 de agosto e o Poder Legislativo até o dia 22 de dezembro para a votação, aprovação e devolução ao Poder Executivo para conclusões de sanção e publicação.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada pelo Poder Executivo com a tutela do Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão e coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal. A LDO possui o objetivo de



estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, além de determinar as finalidades e precedências do governo para o ano seguinte, além de ser necessária para orientar e nortear a elaboração da Lei Orçamentária.

Pode-se dizer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é instrumento de ligação entre o Plano Plurianual e a ação governamental Lei Orçamentária Anual, ou seja, ela é responsável pela interligação entre o que foi planejado pelo governo para os quatro anos de mandato e o que realmente vai ser alcançado em cada ano.

[...]

Enfim, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de Abril, assim o Congresso Nacional terá até o dia 17 de julho para votar, aprovar e devolver ao Poder Executivo para fins de sanção e publicação.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual possui como objetivo concretizar o que foi proposto no plano plurianual, devendo a mesma obedecer às metas e prioridades fixadas pela LDO, transformando-as em fundos orçamentários ativos. É na LOA que estarão estimadas as receitas e fixadas às despesas que serão cabíveis no exercício.

De acordo com a CF, a Lei Orçamentária Anual compreende três orçamentos, sendo eles: o Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social (previdência social, assistência social e saúde) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 5º e seus incisos relata sobre a Lei Orçamentária

Anual:

A Lei Orçamentária Anual compreenderá: I. O Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II. O Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a votos; III. O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantido pelo Poder Público.

Conforme Feijó (2008, p.129), a LOA:

Consiste em um instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados”.

Mediante o exposto, o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, o qual deverá ser aprovado até o final da sessão legislativa. Após a LOA ser aprovada e promulgada, as despesas orçadas são autorizadas devendo então, o gestor avaliar a necessidade e o proveito ao transcorrer do exercício financeiro. Lembrando que esta regra não se aplica as despesas obrigatórias (pessoal e benefícios). (autor citado *in* Curso de Direito Financeiro, Editora Forum, 9ª edição, 2022, pg 581 e seguintes)

Ainda, cito a preciosa e sempre útil lição do professor Claudio Carneiro:

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades.



No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício.

Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

Adicionalmente ao ditame constitucional, é importante observar o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, transcrito a seguir:

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Funções do Orçamento

Nos dias de hoje, podemos reconhecer o orçamento público como um instrumento que apresenta múltiplas funções. A mais clássica delas, a função controle político, teve início nos primórdios dos Estados Nacionais.

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a função de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

Orçamento e as Funções de Estado

Sabe-se que os governos costumam participar de muitas formas na economia dos países. A condução da política monetária, a administração das empresas estatais, a regulamentação dos mercados privados e, sobretudo, a sua atividade orçamentária funcionam como meios dessa participação e influenciam o curso da economia.

Ao tomar parte na condução das atividades econômicas, o governo executa as funções econômicas que o Estado precisa exercer.

Nesse sentido, a partir dos estudos propostos por Richard Musgrave, e para os efeitos deste curso, as funções econômicas ou, como ficaram conhecidas, as funções do orçamento se dividem em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Função Alocativa

O governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos.

Dessa forma, podem ser criados incentivos para desenvolver certos setores econômicos em relação a outros. Como exemplo, imagine que o governo tem interesse em desenvolver o setor de energia numa determinada região. Conforme análise prévia, constatou-se que para essa região a forma mais racional de energia é a gerada por hidroelétricas. Sendo assim, poderiam ser alocados recursos intensivos na geração e transmissão dessa energia. Como consequência, seria de se esperar que o orçamento governamental apresentasse cifras substanciais alocadas em projetos de construção de linhas de transmissão ou, até mesmo, registrasse despesas com incentivos concedidos às empresas construtoras dos complexos hidroelétricos. No entanto, lembre-se de que, num cenário real, em que os recursos financeiros são inferiores às possibilidades de gasto, ao optar pelo desenvolvimento de um setor, o governo acaba abrindo mão de outras escolhas possíveis. Ou seja, é justamente nessa diversidade de escolhas que o governo materializa a sua função alocativa.

Função Distributiva ou Redistributiva



Essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Como exemplo, imagine que o Governo deseje combater as desigualdades verificadas numa dada região, onde parte considerável da população é analfabeta. Seria de se esperar que o orçamento governamental contemplasse para aquela região ações vinculadas a algum programa de redução do analfabetismo, cujo financiamento poderia se dar por meio de recursos captados de classes econômico-sociais ou de regiões mais abastadas. Tal situação pode ser concretizada pela cobrança de impostos de características progressivas, de forma que os recursos arrecadados possam ser usados no desenvolvimento de determinada política pública. Como se pode concluir, o orçamento governamental é também uma expressão da função distributiva, exercida pelo governo.

Função Estabilizadora

Por fim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis.

Nesse aspecto, o orçamento desempenha um importante papel, tendo em vista o impacto que as compras e contratações realizadas pelo governo exercem sobre a economia. Da mesma forma, a arrecadação das receitas públicas pode contribuir positivamente na reação do governo em atingir determinadas metas fiscais ou, ainda, na alteração de alíquotas de determinados tributos, que possam ter reflexo nos recursos disponíveis ao setor privado.

Técnicas Orçamentárias

O surgimento do orçamento público está intimamente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos.

Um dos vestígios mais interessantes dessa ideia está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra.

Porém, deve-se considerar que este é apenas um esboço daquilo que hoje se considera como orçamento público moderno. De lá para cá, foram desenvolvidas muitas técnicas orçamentárias, fazendo frente às exigências e necessidades dos novos arranjos entre o Estado e a sociedade.

Muito embora se possa reconhecer uma trajetória de avanços em matéria de orçamento público, não é comum verificarmos uma ruptura completa entre o modelo tradicional e o atual, no processo de elaboração dos orçamentos. De forma oposta, a evolução mais comum é a modificação paulatina de uma determinada técnica por outra. Assim, pode haver alguns casos do convívio de mais de um modelo na elaboração do orçamento, seja em momentos de transição política, ou mesmo pelas características legais que envolvem sua concepção.

Orçamento Clássico ou Tradicional

No Brasil, a prática orçamentária federal antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas.

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria administração pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

Por outro lado, nesse modelo de orçamento, há uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa.

Outra característica dessa técnica é a elaboração orçamentária com viés inercial (ou incremental), que procura introduzir pequenos ajustes nas receitas e despesas.



Ao tomar essa direção, a distribuição dos recursos para unidades orçamentárias se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar. Nesse caso, as distorções são inevitáveis, promovendo um ciclo vicioso baseado no incentivo ao gasto indiscriminado, apenas para garantir maior "fatia" nos orçamentos seguintes.

Orçamento de Desempenho ou de Realizações

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária. Evidenciar as "coisas que o governo compra" passa a ser menos importante em relação às "coisas que o governo faz".

Assim, saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao sistema de planejamento.

Orçamento-Programa

Essa técnica orçamentária foi introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, que menciona o orçamento-programa como plano de ação do governo federal, quando, em seu art. 16, determina: 9 em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Contudo, o marco legal que cristalizou a adoção do orçamento-programa no Brasil foi a Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática. Essa portaria vigorou - com alterações no decorrer dos anos, porém sem mudanças estruturais - até 1999.

A partir do exercício de 2000, houve sua revogação, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da federação .

A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

Com base nessa característica, o orçamento-programa ultrapassa a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando sua dimensão.

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento.

Orçamento Participativo

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo, na sua função precípua de representação popular, está na coparticipação com o executivo na alocação dos recursos públicos por intermédio da elaboração dos orçamentos. O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários.

O orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras. Na União, não se verifica sua aplicação de forma sistemática, embora, durante a tramitação legislativa, haja, esporadicamente, audiências públicas ou até mesmo, como aconteceu no processo de tramitação do orçamento para 2012, a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular, direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios.



No Brasil, dada a quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade para o redirecionamento das ações governamentais, os processos que contemplam a participação popular na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.

Marcos legais

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo:

- O Plano Plurianual - PPA;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- A Lei Orçamentária Anual – LOA

Princípios Orçamentários

Afinal, o que são os princípios orçamentários? De um modo objetivo, podemos dizer que: os princípios orçamentários são aquelas regras fundamentais que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. São um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária.

Um sentido mais rigoroso para esse conceito foi expresso por SANCHES (1997): é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade.

Mesmo reconhecendo a importância dos princípios orçamentários na formulação dos orçamentos, não há uma aprovação absoluta e unânime destes. Segundo SILVA (1962), esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação.

É comum encontrar na literatura clássica sobre orçamento doutrinadores divergindo sobre estrutura e conceituação dos princípios orçamentários. Todavia, existem aqueles que são geralmente aceitos, os quais serão objetos de nosso estudo neste módulo.

Nesse sentido, é bom ter em mente que a instituição dos princípios orçamentários remonta aos tempos do Estado Liberal, época em que as finanças públicas eram pouco complexas.

Ao analisar os princípios orçamentários, podemos dividir, para fins deste estudo, em duas categorias distintas: os princípios orçamentários clássicos (ou tradicionais) e os princípios orçamentários modernos (ou complementares).

Os princípios orçamentários clássicos são aqueles cuja consolidação deu-se ao longo do desenvolvimento do orçamento (desde a Idade Média, até meados do Século XX) e surgiram numa época em que os orçamentos tinham forte conotação jurídica. Para saber mais sobre o assunto, ver Sanches (1947).

Já os princípios orçamentários modernos começaram a ser delineados na era moderna do orçamento, quando sua função extrapolou as fronteiras político-legalistas, invadindo o universo do planejamento (programação) e da gestão (gerência).

Muitos autores reconhecem que vários princípios orçamentários tradicionais estão acolhidos na ordem jurídica brasileira, seja de modo mais ou menos explícito. A seguir, destacam-se alguns dos princípios orçamentários clássicos mais representativos.

Na literatura especializada, existem referências para tantos outros princípios, clássicos e modernos. Contudo, expõem-se aqui aqueles considerados mais úteis no escopo pretendido para este curso.



Princípios Orçamentários Clássicos

Princípio da anualidade

De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/64). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem reforçar esse princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

Princípio da clareza

Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.

Princípio do equilíbrio

No respeito ao princípio do equilíbrio fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais, que serão vistas mais adiante. A Constituição de 1988 tratou de uma espécie de equilíbrio ao mencionar a “Regra de Ouro”, em seu artigo 167, inciso III. Tal dispositivo preconiza que a realização das operações de crédito não devem ser superiores ao montante das despesas de capital. Esse assunto será explorado mais adiante.

Princípio da exclusividade

No princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas e, em especial, ao que se segue quanto às vedações impostas pela Constituição Federal à União, estados, Distrito Federal e municípios:

- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- cobrar tributos no mesmo exercício financeiro da Lei que o instituiu ou elevou ou em relação a fatos ocorridos anteriores à vigência da Lei, ressalvadas condições expressas na Constituição Federal;
- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas;
- utilizar tributo com efeito de confisco;
- estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;
- instituir impostos sobre:
 1. patrimônio, renda ou serviços, entre os poderes públicos;
 2. templos de qualquer culto;



3. patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

4. livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

Princípio da não-afetação (não-vinculação) das receitas

Segundo esse princípio, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos. Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades. Em termos legais, a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a uma determinada despesa, as exceções previstas referem-se à repartição de receitas em razão dos fundos de participação dos estados e municípios, bem como aqueles direcionados às ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. De forma geral, no Brasil, esse princípio não vem sendo observado.

Nos últimos anos, paulatinamente têm sido criadas outras receitas (que não tributos) com automática vinculação a áreas de despesas específicas. Recentemente, vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia, entre outros. A vinculação, se, por um lado, garante a regularidade no aporte de recursos para as determinadas áreas, por outro, diminui significativamente a margem de manobra do governante para implementar políticas de acordo com suas prioridades. O resultado é que em algumas áreas há excesso de recursos que não podem ser carreados para outras que estão com escassez. O excesso de vinculação faz com que haja, em boa medida, uma repartição definida legalmente entre as áreas de governo, diminuindo significativamente as alternativas de opções alocativas dos administradores públicos.

Princípio da publicidade

O princípio da publicidade diz respeito à garantia a qualquer interessado da transparência e pleno acesso às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

Princípio da unidade orçamentária

O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento é uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.

Princípio da uniformidade

Para a obediência do princípio da uniformidade, os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

Princípio da universalidade

Pelo princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão. Por conta da interpretação desse princípio, os orçamentos da União incorporam receitas e despesas meramente contábeis, como, por exemplo, a rolagem dos títulos da dívida pública. Daí os valores globais dos orçamentos ficarem superestimados, não refletindo o verdadeiro impacto dos gastos públicos na economia. Tal ideia se reflete no art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964, transcrito a seguir: Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Princípio do orçamento bruto



Determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos. Esse princípio também está previsto na Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 6º, que veda qualquer dedução dos valores de receitas e despesas que constem dos orçamentos.

Princípios Orçamentários Modernos

Princípio da Simplificação

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão. Conforme o manual técnico que orientou a proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.

Princípio da Descentralização

Segundo o princípio da descentralização, é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação, e a unidade administrativa que a executa.

Princípio da Responsabilização

Conforme o princípio da responsabilização, os gerentes/administradores públicos devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma determinada ação de governo, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema. (autor citado *in* Curso de Direito Tributário e Financeiro, Editora Saraiva, 10ª edição, 2024)

Do que se extrai da estrutura de orçamento público brasileiro, temos que, além de tais princípios e regras, ele se desenvolve sob efeito de normatização, em cujo espectro normativo se dá estritamente:

- O Plano Plurianual - PPA;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- A Lei Orçamentária Anual – LOA

Nesse cenário já se compreendeu que a lei orçamentária tem carga suficiente de comando a ponto de impor a regra da divisão orçamentária quando houver excesso de arrecadação.

A respeito do repasse duodecimal, vê-se que há previsão constitucional.

A propósito, é a redação do art. 168 da CF/88:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Após a Lei Maior, temos a principal norma sobre o Direito Financeiro, a Lei n. 4.320/64, que estabelece:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:



I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

O excesso de receitas pode ser adequado dentro de um exercício financeiro por meio da abertura de créditos adicionais, classificados em suplementares, especiais e extraordinários, nos termos do art. 41 da Lei n. 4.320/1964.

Para isso, entretanto, é preciso que o planejamento das contas públicas seja ajustado no sentido de proporcionar a possibilidade orçamentária da destinação dos recursos, sob pena de se realizarem despesas sem prévia autorização orçamentária.

Nesse sentido, o art. 43 da Lei 4.320/1964 possibilita o remanejamento orçamentário pela abertura de créditos suplementares e especiais, cujo lastro pode ser (como já citado):

1) o *superávit* financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

2) a verba decorrente do excesso de arrecadação;

3) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizadas em lei; e

4) o produto das operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.



Ora, não é de difícil intelecção notar que a norma projeta a possibilidade de remanejo, via crédito suplementar, de valores provenientes de excesso de arrecadação.

Em tempo, destaco a distinção de orçamento superavitário com receita superavitária (excesso de arrecadação), em que aquele, muitas vezes, depende da habilidade do gestor público sobre recursos orçamentários, cumprindo as obrigações ordinárias, sem que haja, necessariamente, excesso de arrecadação.

Dentro do cenário de possibilidade (já constatada no âmbito legal), de repartição dos créditos suplementares por excesso de arrecadação, fica, por óbvio, tal estabelecimento condicionado à previsão na lei orçamentária específica.

No caso concreto, a Lei Orçamentária Anual n. 3.050/2022 estabeleceu (vide texto normativo no id. 23356809):

Art. 1º Esta lei estima a receita e fixa a despesa do Município de Pimenta Bueno para o exercício financeiro de 2023, compreendendo:

I - o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e empresas dependentes;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da Administração Municipal Direta e Indireta, bem como os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[...]

Seção IV

Da Autorização e dos Limites para Abertura de Créditos Adicionais Suplementares

Art. 6º Fica o Chefe do Poder Executivo no curso da execução orçamentária autorizado a:

I - abrir Créditos Adicionais Suplementares por Anulação de Dotação, até o limite de 30% (trinta por cento) do total do orçamento Fiscal e Seguridade Social, com finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, em conformidade com o previsto nos incisos I, II e III do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir Crédito Adicional Suplementar por Excesso de Arrecadação em base constante, nas rubricas de que comprovadamente seus valores excedam as previsões constantes da presente lei, em conformidade com o disposto no inciso II, § 1º e § 3º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

III - abrir Crédito Adicional Suplementar por Superávit Financeiro até o montante apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, por fonte de recursos, nos termos do inciso I, § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; c/c com o Parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

IV - abrir Crédito Adicional Suplementar por Operação de Crédito até o limite dos respectivos contratos;

V - abrir Crédito Adicional Suplementar proveniente dos recursos que ficarem sem despesas correspondentes em caso de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual conforme o §8º do artigo 166 da Constituição Federal de 1988.



§ 1º Excluem-se do limite de que trata o inciso III, os créditos adicionais que decorram de Leis Municipais Específicas;

§ 2º A abertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no artigo 167, § 2º da Constituição Federal, quando necessária, será efetivada mediante Decreto do Prefeito.

Por seu turno, a Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 3.052/2022 estabeleceu (vide texto normativo no id. 23356808):

Art. 1º São estabelecidas as Diretrizes Orçamentária de Pimenta Bueno para o exercício de 2023, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, compreendendo:

[...]

Art. 7º Os Poderes Executivo e Legislativo elaborarão suas respectivas propostas orçamentárias ao exercício financeiro de 2023, tendo como parâmetro para a fixação das despesas na Fonte/Destinação 500 - Recursos não Vinculados de Impostos, o valor referente ao seu percentual de participação sobre a receita da mesma fonte de recursos estimada para o exercício de 2023.

[...]

§ 3º O superávit financeiro proveniente de reprogramação do saldo financeiro aberto por Crédito Suplementar e incorporado na execução orçamentária, consoante os mandamentos legais dispostos no § 1º, inciso I do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, será devidamente identificado no seu Grupo de Destinação de Recursos que antecederá o código da especificação das Destinações de Recursos, conforme as normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, especificados pelo código 2 - Recursos de Exercícios Anteriores.

[...]

Art. 10. No Projeto de Lei da Proposta Orçamentária Anual, as receitas e as despesas serão orçadas em moeda corrente (real), estimadas para o exercício de 2023.

Art. 11. O Poder Legislativo tem o dever de encaminhar ao Poder Executivo, até 30 de julho de 2022, a descrição e valores das suas dotações orçamentárias da despesa, para fins de consolidação do projeto de lei da Proposta Orçamentária Anual.

I - as dotações orçamentárias da despesa do Poder Legislativo observará o disposto no art. 29-A da Constituição Federal;

II - os duodécimos a serem repassados ao Poder Legislativo, não ultrapassarão os percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

III - na efetivação do repasse mensal dos duodécimos ao Poder Legislativo, observar-se-á o limite máximo de gastos com o Legislativo definido no inciso I, do art. 29-A da Constituição Federal, sendo vedado o repasse de qualquer outro valor em moeda corrente;

IV - o repasse do duodécimo deverá, necessariamente, corresponder ao percentual mínimo previsto no inciso I, do art. 29-A, ficando o Executivo obrigado a promover o repasse dos valores apurados a maior.

[...]

Art. 43. O Poder Executivo estabelecerá por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2023, as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de desembolso, respectivamente, nos termos dos arts. 8º e 12 da Lei Complementar nº 101/2000.

Já o Plano Plurianual – Lei n. 2.838/2021 estabeleceu (vide texto normativo no id. 23356811):



Art. 11. O poder Executivo fica autorizado a:

I - alterar o órgão e gerentes responsáveis por programas e ações;

II - incluir, excluir ou alterar ações e respectivas metas, limitadas às disponibilidades orçamentárias e financeiras;

III - adequar a meta física e financeira de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual;

IV - alterar os indicadores dos programas e seus respectivos índices.

Como se nota, todas as leis revelam a possibilidade de se abrir crédito suplementar em caso de excesso de arrecadação (algumas com denominação de orçamento superavitário), evidenciando o caráter *repartite* do orçamento público da municipalidade.

Embora as normas usem o vocábulo “fica autorizado” ou “poderá o Chefe do Executivo” promover repartição (suplemento) orçamentária em caso de excesso de arrecadação, tais locuções são – e devem ser – interpretadas como obrigatoriedade na divisão do *plus* orçamentário, especialmente, à luz dos conceitos já citados alhures (com prévia autorização legislativa).

Tanto que já decidiu a Suprema Corte:

ORÇAMENTO – SUPERÁVIT – INCORPORAÇÃO – CONTA ÚNICA DO TESOUREIRO.

Na forma do artigo 43, inciso I, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, eventual superávit apurado ao final do exercício financeiro há de ser incorporado à conta única do Tesouro, viabilizando aos Poderes Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e Legislativo a definição do orçamento estadual, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Constituição Federal.

RECEITA – VINCULAÇÃO – FUNDO ESPECIAL – INCONSTITUCIONALIDADE.

Conflita com a Constituição Federal norma a direcionar, a fundo voltado ao pagamento de despesas do Judiciário, em caráter automático e compulsório, saldo orçamentário positivo, considerada a vedação à “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa” – artigos 2º e 167, inciso IV, da Lei Maior. (STF - ADI: 6045 RR, relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julg. 22/06/2020, pub. 17/7/2020)

Ainda, o STJ:

Administrativo. Receita e Despesas Orçamentárias. Transferência ou repasse de Recursos Orçamentários à conta da Câmara Municipal. Previsão. Receita Real. Duodécimos. C.F., artigos, 168, 4.320/64. Lei 1.533/51 art. 8º.

1. O *mandamus* viabiliza-se para o exame da legalidade de ato administrativo executivo, disciplinando os repasses de créditos orçamentários à Câmara Municipal. Inépcia da inicial sem acolhimento.

2. A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal, não é desordenada. Obedece ao sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da Câmara Municipal de forma parcelada em duodécimos, estabelecidos mensalmente e conformados à receita concretizada realmente mês a mês. Esse critério permite o equilíbrio, de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação ou com o sacrifício das obrigatórias despesas da responsabilidade do executivo. A liberação ou repasse não tem por base única a previsão orçamentária, devendo ser considerada a receita real.



3. Recurso parcialmente provido. (STJ - REsp 189146/RN, relator Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, jul. 6/8/2002, DJe. 23/9/2002)

Também:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DE DUODÉCIMO À CÂMARA MUNICIPAL - VALOR ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA - ARRECADAÇÃO REAL - REPASSE INFERIOR - ARTIGO 168, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PAGAMENTO DEVIDO - INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 269 E 271, DO STF - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- O orçamento feito pelo Município contempla apenas de uma estimativa de receita, de modo que, constatada a diferença entre o que previsto na Lei Orçamentária e o que efetivamente foi arrecadado, deve a diferença ser repassada à Câmara Municipal, a título de duodécimo, em observância à receita real, permitindo, assim, a observância a preceito constitucional

- Em observância ao disposto nas Súmulas 269 e 271, ambas do STF, a decisão deve limitar-se ao duodécimo relativo ao mês de impetração do mandado de segurança e dos meses subsequentes, não abrangendo os períodos anteriores à impetração

- Recurso parcialmente provido. (TJMG - AI n. 10704150068473001 MG, relator Luís Carlos Gambogi, julg. 11/02/2016, pub. 22/2/2016)

Esta Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição. Norma que direciona excesso de arrecadação. Conteúdo orçamentário. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo com a anuência de todos os poderes estaduais e órgãos com autonomia orçamentária. Inconstitucionalidade formal. Ação procedente.

A lei de cunho eminentemente orçamentário, que trata da destinação dos valores provenientes do excesso de arrecadação, só pode ser modificada por iniciativa do Chefe do Poder Executivo com a anuência dos demais poderes e órgãos com autonomia orçamentária do Estado. (TJRO – ADI n. 0803048-42.2023.8.22.0000, relator Desembargador Isaías Fonseca, Tribunal Pleno, julg. 4/12/2023)

Dessa forma, ante extremo laço de constitucionalidade da norma em discussão, torna-se prejudicada a pretensão de declaração de inconstitucionalidade e, consequentemente, improcedente o apelo, de modo que se mantém, a sentença hostilizada.

Dispositivo

Pelo exposto, nego provimento ao apelo.

É como voto.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

De acordo.

JUIZ ADOLFO THEODORO NAUJORKS NETO

De acordo.



EMENTA

Constitucional e financeiro. Orçamento público. Excesso de arrecadação. Divisão entre os poderes. Possibilidade. Previsão legal. Duodécimo proporcional. Repasse. Obrigatoriedade.

O orçamento público é o instrumento de gestão, regedor impositivo da disciplina administrativa de gastos públicos, materializada em leis específicas que “estimam a receita e fixam despesa” para um determinado exercício.

Dada a natureza do orçamento público, é factível a compreensão de que ele é destinado às consecução das atividades matrizes do Poder Público, instituídas na Constituição da República, de tal modo que, e especificamente por isso, ele é afeto a todos os poderes da República.

Havendo previsão em leis específicas, Lei Orçamentária Anual – LOA e/ou Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, e/ou Lei do Plano Plurianual – PPP, da possibilidade de crédito suplementar aos demais poderes (repasse) relativo aos duodécimos em caso de excesso de arrecadação, é devida a transferência do percentual estabelecido em lei aos demais poderes e/ou instituições públicas dotadas de autonomia financeira, e é vedada a retenção pelo Chefe do Executivo de tais valores.

As locuções gramaticais como “fica facultado” e/ou “poderá”, são interpretadas em conformidade com a Constituição da República, e delas se extrai um caráter obrigatório-cogente, e não de faculdade ao Administrador Público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **1ª Câmara Especial** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, REJEITADA A QUESTÃO DE ORDEM COM RELAÇÃO A NULIDADE DA INTIMAÇÃO DA PUBLICAÇÃO DA PAUTA, NEGOU-SE PROVIMENTO AO RECURSO, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 18 de Abril de 2024

Relator Des. GLODNER LUIZ PAULETTO

RELATOR

