

# RELATÓRIO PRÉVIO Nº 186/96

AUDITORIA GERAL – GAU-6 – AUDITOR VALDECIR PASCOAL  
PROCESSO TC Nº 9550083-2

TIPO: CONSULTA

INTERESSADO(A): AFONSO BASTOS GONÇALVES

RELATOR: CONS. ANTÔNIO CORRÊA

## I

O Prefeito do Município de Carnaubeira da Pena, Sr. Afonso Bastos Gonçalves, através do presente processo de CONSULTA, traz à baila conjuntura ocorrida naquele Município durante a votação do projeto de Lei Orçamentária Anual.

Informa que a proposta orçamentária enviada pelo Executivo estimava a receita (corrente e de capital) em R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) e fixava a despesa (corrente e de capital) em igual montante.

Ocorre que durante o processo legislativo a Câmara Municipal alterou a proposta original do Executivo através da EMENDA MODIFICATIVA Nº 06/95. Esta alteração implicou a diminuição do valor da receita total e da despesa total para R\$ 2.377.900,00 (dois milhões, trezentos e setenta e sete mil e novecentos reais). Implicou, outrossim, a diminuição do valor das dotações de PESSOAL CIVIL (de R\$ 931.000,00 para R\$ 427.480,00) e a extinção da dotação “reserva de contingência”.

Diante desta situação, indaga o Prefeito sobre qual o comportamento que deverá adotar.

## II – ADMISSIBILIDADE

*In limine*, opino pela admissibilidade da presente consulta, porquanto atendidos os pressupostos consignados nas Resoluções TC Nº 03/92 E 24/95.

## III – MÉRITO

Antes de responder objetivamente às in-

dagações do consultante, faz-se mister tecer considerações acerca de alguns matizes que envolvem o denominado “ciclo orçamentário”, ou seja, aquele período em que o orçamento é preparado, votado e executado.

Especificamente, há que se esclarecer os seguintes pontos:

(1º) QUAIS OS CRITÉRIOS QUE O EXECUTIVO DEVERÁ ADOTAR PARA ESTIMAR O MONTANTE DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA;

(2º) QUAIS AS HIPÓTESES EM QUE O LEGISLATIVO PODERÁ ALTERAR, ATRAVÉS DE EMENDAS, A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ENCAMINHADA PELO EXECUTIVO; e

(3º) SE É JURIDICAMENTE POSSÍVEL O LEGISLATIVO REJEITAR A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ENCAMINHADA PELO EXECUTIVO.

## IV

O ORÇAMENTO é um instrumento por meio do qual o administrador público demonstra – em termos monetários – a política econômico-financeira, os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação da despesa para cada exercício financeiro.

Tal demonstração, que se consubstancia através das leis orçamentárias, não poderá se um *facto juris*. Em relação à ESTIMATIVA DA RECEITA, a própria Lei Nº 4.320/64 consignou critérios que visam dar ao Chefe do Executivo dados concretos sobre o comportamento futuro da receita. Estabelece a referida Lei em seu artigo 30, *in verbis*:



*“A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior, a arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita”.*

Deflui-se do dispositivo acima que o Chefe do Executivo – a quem cabe a iniciativa das leis de meios – deverá elaborar a proposta orçamentária anual levando em conta dados concretos relativos, não só ao montante das arrecadações passadas, mas também aos condicionamentos futuros que possam vir afetar a receita.

Apenas à guisa de exemplificar, deverá ser apurado (a) a qual o índice de crescimento ou de queda da arrecadação nos exercícios financeiros anteriores; (b) se há algum tributo sendo criado, majorado ou extinto pela Entidade Estatal; (c) qual a orientação da política econômica nacional: é uma política recessiva ou de crescimento?

Após o exame destas circunstâncias, o Chefe do Executivo terá a seu dispor informações que lhe servirão de lastro para uma estimativa da receita consentânea com a realidade financeira enfrentada pelo Ente Estatal. Inadmitido, pois, o Chefe do Executivo encaminhar uma proposta orçamentária divorciada de tal realidade.

Sobre esta questão, vale citar os ensinamentos dos ilustres financistas José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reist (In: *“A Lei 4.320 Comentada”*, 25ª ed. 1993):

“O orçamento deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. *Desta forma o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros.*

Assim o orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos *realísticos*, como um curso de ação,

um programa operacional” (destaquei).

A lei Orçamentária Anual, como toda lei, para ser aprovada, precisa submeter-se à liturgia do processo legislativo (iniciativa, discussão, votação, sanção e veto). O Poder Legislativo participa deste processo tanto na etapa da votação do projeto de lei, propriamente, como por meio da aprovação de EMENDAS ao texto original enviado pelo Poder Executivo.

No entanto, o Constituinte de 1988 instituiu – C.F., artigo 166, § 3º – uma série de restrições à propositura de emendas ao orçamento anual. Só serão admitidas emendas (1º) que forem compatíveis com o plano plurianual de investimentos e com a lei de diretrizes orçamentária; (2º) as que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de ANULAÇÃO de despesas, EXCLUÍDAS as despesas que incidam sobre: as dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Serão admitidas, outrossim, emendas que estejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. (\*)

A partir deste disciplinamento, pode-se inferir algumas conclusões pertinentes à conjuntura fática trazida à baila pelo consulente:

1ª – O PODER LEGISLATIVO NÃO PODERÁ ALTERAR O PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO EXECUTIVO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS COM PESSOAL;

2ª – IGUALMENTE NÃO PODERÁ ALTERAR O MENCIONADO PROJETO DE LEI NO QUE DIZ RESPEITO AO MONTANTE DA RECEITA ESTIMADA.

Quanto à primeira conclusão, o Texto Constitucional não deixa dúvidas. Caso o Chefe do Executivo se depare com emenda que diminua o valor da dotação de pessoal deverá VETÁ-LA, haja vista a sua manifesta

---

(\*) *Determina o § 7º da CF que na apreciação dos projetos de leis orçamentárias aplicam-se todas as normas pertinentes ao processo legislativo ordinário, observadas, contudo, as restrições assinaladas nos artigos 165 a 169.*



inconstitucionalidade.

Já no tocante à segunda conclusão, mister se faz uma análise sistêmica dos dispositivos acima transcritos com o teor do § 8º do mesmo artigo 166 da Lei Maior, que reza:

*“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”.*

Como se vê, ao propor uma emenda que venha a diminuir uma determinada dotação da despesa fixada no projeto de lei do Executivo – e desde que esta despesa não seja pertinente a gastos com pessoal, ao pagamento da dívida pública e aos dispêndios vinculados às transferências tributárias – isto não implicará a anulação automática da receita correspondente. Como o próprio dispositivo constitucional estabelece, os recursos estimados no projeto do Executivo, mas que, em virtude de emendas, ficarem sem a despesa correspondente, poderão ser utilizados, conforme o caso, através da abertura de créditos especiais ou suplementares.

Ademais, conforme ficou demonstrado alhures, é tarefa do Executivo efetuar uma projeção realista do montante da receita que será arrecadada ao longo do exercício financeiro. Em assim procedendo, a receita estimada não poderá deixar de ser estimada em virtude de ter ocorrido uma alteração no valor de parte das despesas fixadas. Neste caso, a receita funciona com uma variável independente em relação à despesa. A despesa, sim, é que deverá ser fixada, levando-se em conta projeções consistentes da receita, e não o contrário.

Mas o que poderá acontecer caso o projeto de lei encaminhado pelo Executivo contenha graves distorções e incongruências em matéria de estimativa da receita, por exemplo. Suponha uma proposta de lei de meio que esteja em manifesta dissonância em relação às arrecadações pretéritas, bem como em relação às outras variáveis macroeconômicas que pos-

sam a vir afetar o futuro das arrecadações. O que poderá fazer o Poder Legislativo?

Em primeiro lugar, como antedito, o constituinte não consignou a hipótese do Legislativo, por meio de emendas, alterar o montante da receita estimada para o exercício financeiro. Em decorrência das próprias nuances que envolvem tal estimativa, é o Executivo quem está melhor aparelhado para efetuar o prognóstico da arrecadação.

Além do mais, caso fosse permitido ao Legislativo diminuir o montante da receita estimada, necessariamente, haveria – este mesmo Legislativo – de adequar, através de novas emendas, todo o restante da proposta orçamentária à nova estimativa da arrecadação. Neste caso, estaria manifesta a afronta ao dispositivo constitucional que outorga ao Chefe do Executivo, PRIVATIVAMENTE, a INICIATIVA DA LEI DE MEIOS (iniciativa vinculada).

Apenas a título de exemplo, seria o mesmo caso do Legislativo – ao discutir um projeto de lei do Executivo que propõe a criação de diversos cargos no âmbito de uma determinada Secretaria – aprovar emenda que diminua, ou aumente, ou substitua os cargos assinalados na proposta. Caso assim proceda, o Legislativo estará modificando o *subtractum* da proposta do Executivo, o que é inadmissível à luz dos cânones do processo legislativo vigente. Assim, na hipótese do Legislativo não aquiescer com o projeto do Executivo deverá, isto sim, rejeitá-lo, porém nunca desfigurá-lo na sua essência, na sua estrutura.

Pois bem, deparando-se o Legislativo com proposta orçamentária em que haja graves e incongruências na estimativa da receita, não lhe restará alternativa senão a de, *motivadamente*, REJEITAR o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Muito se discutiu e ainda se discute acerca da possibilidade jurídica de haver, por parte do Legislativo, a rejeição da proposta orçamentária. Esta E. Corte de Contas, até bem pouco tempo, posicionava-se pela manifesta impossibilidade de haver a rejeição, tanto do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias como do



projeto da Lei Orçamentária Anual.

Hodiernamente, através da DECISÃO TC Nº 1195/95, o Tribunal manteve o entendimento em relação à L.D.O., mas em relação à Lei Orçamentária Anual vislumbrou a possibilidade excepcional de rejeição da proposta orçamentária anual. Este último *decisum* do Tribunal foi proferido a partir dos argumentos presentes no Relatório Prévio AUGE-GAU-6 Nº 717/95. Neste opinativo – da minha lavra – busquei guarida não só no disposto no § 8º do artigo 166 da Lei Maior (retromencionado), mas também nos ensinamentos de grandes mestres do direito público brasileiro.

Vejamos o que dizem esses juriconsultos sobre a possibilidade de rejeição do projeto de lei orçamentária anual:

**JOSÉ AFONSO DA SILVA** – *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª ed. págs: 630 e 631.

*Começemos por informar que a Constituição não admite a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º). Mas admite a possibilidade da rejeição do projeto de lei orçamentária anual, quando no artigo 166, § 8º, estatui que 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.*

*Esta possibilidade restitui ao Poder Legislativo uma de suas prerrogativas mais importantes, qual seja a de apreciar, discutir, votar, aprovar ou rejeitar qualquer tipo de projeto de lei. Não se nega, antes reconhecemos e afirmamos, que é sumamente inconveniente a rejeição da proposta orçamentária. É preciso lamentar o que acontece com frequência, no âmbito municipal, em que vereadores, por puro capricho ou espírito de vindeta, rejeitam propostas de orçamento de prefeitos. A rejeição assim não é exercício de prer-*

*rogativa, é irresponsabilidade de quem não tem espírito público e jamais será estadista. A rejeição só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada pela de emendas, dada as limitações para estas.*

*A consequência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é que a administração fica sem orçamento, pois não pode ser aprovado outro. Não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro. A Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais.*

**HELLY LOPES MEIRELLES** – *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª ed. pág. 499.

*Ressalte-se que, nos termos da vigente Constituição da República (art. 57, § 2º), não se admite a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, eis que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação deste projeto de lei.*

*Por outro lado, admite-se a rejeição do projeto de lei orçamentária anual, nos termos do art. 166, § 8º da CF, caso em que os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.*

**JOSÉ NILO DE CASTRO** – *Direito Municipal Positivo*, 2º ed. págs. 105 a 108.

(Este autor, ao longo do seu livro, faz um arrazoado no mesmo sentido dos mestres acima citados. Nada obstante, entendo ser de bom alvitre transcrever a sua análise em relação aos que defendem a impossibilidade de rejeição em razão do disposto no § 2º do artigo 35 do ADCT da Lei Maior):

*Com base nestes dispositivos transitórios pertinentes aos orçamentos públicos – que, enquanto não for promulgada a lei complementar a que se refere o § 9º, I e II, do artigo 165*



da CF, não se pode rejeitar o orçamento anual, tendo-se por não aplicável o disposto no § 8º do artigo 166. É que – argumentam os que pensam contrariamente ao espírito da Constituição – não se devolve para sanção senão projeto aprovado pelo Legislativo. Daí, não pode haver rejeição. É infirmada a conclusão.

Com efeito, a regra transitória constitucional tem que ser interpretada sistematicamente no Texto Magno. ... A Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei anual, tem também prazo certo de elaboração, sendo a única, por outra razão, insusceptível de rejeição, a teor do § 2º, artigo 57, da CF. E o orçamento anual, elaborado com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem explicitado temporalmente o prazo máximo de sua elaboração, susceptível, pois, à rejeição, a teor do artigo 166, § 8º da CF. A matéria aqui não é de lei complementar, é da Constituição, no seu corpo permanente, já ordenada, com suficiência e alcance de praticidade indiscutível.

## VII

Ante o exposto, opino que este Tribunal de Contas responda ao consultante, em tese e objetivamente, nos seguintes termos:

I – O projeto da Lei Orçamentária Anual, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, além de assinalar as despesas (correntes e de capital) para o exercício financeiro, deverá estabelecer uma ESTIMATIVA DAS FONTES DE RECEITA para o mesmo exercício.

Tal estimativa, nos termos do preconizado pela Lei Nº 4.320/64, art. 30, não poderá ser arbitrária. Deverá ser motivada através de demonstrações consistentes e efetuada levando-se em conta critérios como a arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

II – Durante o processo legislativo da Lei Orçamentária Anual, poderão ser propostas

EMENDAS ao texto original encaminhado pelo Chefe do Executivo. No entanto, a Constituição Federal estabeleceu – no § 3º do artigo 166 – uma série de restrições à propositura de tais emendas. Só serão admitidas emendas (1º) que forem compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (2º) as que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de ANULAÇÃO de despesas, EXCLUÍDAS as despesas que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Serão admitidas, outrossim, emendas que estejam relacionadas com a correlação de erros e omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Diante de tal regramento constitucional, infere-se que o Poder Legislativo não poderá alterar o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo em relação às DESPESAS COM PESSOAL, bem como não poderá haver emenda que vise alterar o montante da receita estimada. Caso tais emendas sejam aprovadas, caberá ao Chefe do Poder Executivo VETÁ-LAS, eis que não consentâneas com o estatuído na Lei Maior;

III – Nada obstante, o Legislativo poderá se deparar com uma proposta orçamentária em que tenha havido, por parte do Executivo, uma estimativa IRREAL da receita, não lastreada pelos critérios consignados no artigo 30 da Lei Nº 4.320/64 (acima citados). Neste caso, dada a manifesta incongruência, bem como a impossibilidade de haver emendas em relação à estimativa da receita, só restará ao Legislativo – conforme prevê a Constituição Federal, artigo 166, § 8º – REJEITAR a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo.

Nesta hipótese excepcional de rejeição do projeto de lei orçamentária anual – rejeição esta que deverá estar devidamente MOTIVADA, sob pena de vir a ser anulada pelo Judiciário – as despesas deverão ser processadas mediante a abertura de CRÉDITOS ESPECIAIS, com prévia e específica autorização legislativa, tendo como fonte de custeio as re-

ceitas arrecadadas no curso do exercício financeiro.

É o relatório

Recife, 08 de abril de 1996.

**Valdecir Fernandes Pascoal**

**Auditor Substituto de Conselheiro**