

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP

COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire



Tomo 2:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

COORDENAÇÃO DO TOMO

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

DIRETOR DA FACULDADE DE DIREITO

Pedro Paulo Teixeira Manus

DIRETOR ADJUNTO DA FACULDADE DE DIREITO

Vidal Serrano Nunes Júnior

Editado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo, abril de 2017

REGIME CONSTITUCIONAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Rodrigo Luís Kanayama

INTRODUÇÃO

A Constituição da República dita o rumo das finanças públicas brasileiras. Contém normas fundamentais, pilares de todo o conjunto de normas que regulam o orçamento público, a aplicação dos recursos públicos, o endividamento do Estado, entre outros assuntos. Recentemente, o tema ganhou posição de destaque nos meios de comunicação, tendo em vista os defeitos na condução dos orçamentos públicos nos governos nacional, regionais e locais no Brasil. As dificuldades financeiras dos entes federativos vêm provocando o teste aos limites das normas de finanças públicas, colocando-as em risco. É preciso que se mantenha o regime fiscal, respeitando-se a Constituição, preservando a responsabilidade na condução da República.

Neste artigo, apresentar-se-á, de forma singela, o Regime Constitucional das Finanças Públicas, para salientar a importância do Direito Financeiro. Como se enfrenta, atualmente, um grande debate sobre as competências e receitas públicas de cada um dos entes federativos, iniciar-se-á pela análise da Federação brasileira e a repartição dos recursos. Passar-se-á, em seguida, à aplicação das normas constitucionais orçamentárias, simetricamente na União, nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por fim, apresentar-se-á o regime de execução do orçamento público.

Deseja-se que o destaque ao Direito Financeiro seja perene. Um ramo do Direito capacitado a acompanhar a gestão da coisa pública, a avaliar a responsabilidade dos administradores, a aprimorar a eleição de prioridades.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. Federação brasileira e a repartição dos recursos	2
2. O regime de repartição das receitas tributárias	4

3.	A abrangência do regime constitucional das finanças públicas	6
3.1.	As leis orçamentárias	6
3.2.	Os atores envolvidos	8
3.3.	A participação do Poder Legislativo	10
4.	A execução do orçamento público	12
5.	Argumentos finais	14
	Referências	15

1. FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A REPARTIÇÃO DOS RECURSOS

Eis uma síntese da história constitucional das finanças públicas: foi marcada por conflitos federativos, luta por recursos financeiros, desentendimentos sobre competências. Entre Estados e a União – e a partir do advento da Constituição de 1988, os Municípios – o embate pela alocação de dinheiro foi e é uma constante.

Na luta por recursos, duas são as eternas demandas dos entes federativos: competências tributárias e repartição de receitas tributárias. Na atualidade, a Constituição de 1988 concentra-se nesta última, mas a outra (competências tributárias), de tempos em tempos, ressurge no noticiário – embora com poucas probabilidades de sucesso, muito menos que mais barganhas por recursos redistribuídos de outros entes federativos.

É verdade que, hodiernamente, mantendo a compreensão federativa garantida pela Constituição, não é possível valorizar unicamente as competências tributárias. Municípios, em número considerável, mantêm suas finanças em razão das receitas transferidas. São efetivamente dependentes de recursos externos.¹

¹ “O IFGF [Índice FIRJAN de Gestão Fiscal] Receita Própria manteve-se como o mais baixo dentre os cinco indicadores analisados, com 0,2531 pontos. A maioria dos municípios brasileiros (92,5%) foi avaliada com conceitos C ou D no IFGF Receita Própria. Isso significa que 4.335 prefeituras analisadas não foram capazes de gerar nem 30% de suas receitas; apenas 216 (4,6%) geraram mais de 30% (conceito B no IFGF Receita Própria) e somente 137 (2,9%) mais de 40% (conceito A). Apesar da queda das receitas totais, o pequeno crescimento do indicador frente ao ano anterior reflete a queda mais intensa das receitas de transferências, o que resultou em maior participação das receitas próprias no orçamento das prefeituras”. (BRASIL. Índice FIRJAN. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro). Segundo Marta

Marta Arretche afirma que a partir da década de 1930 (e, com mais força, na Constituição de 1946), no Brasil, as disputas, antes por tributos, passaram a ser por transferências fiscais.² Ademais, ao contrário de defender que a centralização ou descentralização da arrecadação teria ocorrido devido ao recrudescimento da democracia, afirma a autora que “não é a democracia que explica a reação centralizadora do governo central posterior a 1988, mas as deliberações do Congresso Nacional brasileiro”.³

De fato, a Constituição de 1988 centralizou a arrecadação, o que não se repetiu nos anos posteriores a sua promulgação, pois não nasceram emendas constitucionais nesse sentido. Contudo, segundo Marta Arretche, “a expansão na arrecadação da União na história do sistema tributário brasileiro não ocorreu às custas da supressão de áreas de tributação exclusiva dos governos estaduais e municipais”, porque diversas competências foram transportadas, sobretudo, para Estados.⁴ Há, evidente, competências tributárias exclusivas dos Estados e Municípios, mas tal distribuição de competências não desonera a União de repartir o – grande – bolo da arrecadação.

Mesmo assim, os embates federativos prosseguem. O motivo é o desequilíbrio entre *disponibilidade de recursos e competências executivas* dos entes da Federação. A União, os Estados, os Municípios devem, constantemente, equilibrar suas obrigações previstas no texto constitucional. As dificuldades não são poucas: política e direito são ingredientes para a receita confusa de repartição de recursos e prestação de serviços.

É necessário encontrar o equilíbrio entre os dois polos: a execução das políticas públicas regionais e locais e os recursos disponíveis para que a execução seja possível. Não se efetivam direitos sociais sem recursos financeiros. Por isso, o orçamento público

Arretche, “[a]s transferências constitucionais – federais e estaduais – acrescentam um significativo montante de recursos aos cofres municipais”. A autora apresenta dados valiosos (ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, nº 3, v. 53, p. 599).

² “As constituições posteriores indicam que, a partir da Constituição de 1934, assim como dessa decisão de Getúlio Vargas em 1937, a disputa federativa por fontes de receita tendeu a deslocar-se das áreas de tributação exclusiva para a das transferências fiscais. Os constituintes de 1946 não concentraram seus debates em torno de uma nova modalidade de repartição de receitas, preferindo debater intensamente a fragilidade das receitas municipais como uma evidência da fragilidade de nosso federalismo. Consolidado o regime de separação de fontes tributárias, uma das principais inovações da Constituição de 1946 foi a adoção de um sistema de transferências fiscais, pelo qual um nível de governo está constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas a outro (...)” (ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de sociologia e política*, nº 1, v. 24, p. 75).

³ *Idem*, p. 72.

⁴ *Idem*, p. 75.

é imprescindível para a compreensão dos embates e do desejado equilíbrio.

Analisar-se-á, a partir dessa breve apresentação, que sintetiza os perenes obstáculos do Direito Financeiro brasileiro, o *regime constitucional das finanças públicas*.

2. O REGIME DE REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Não obstante se diga “repartição das receitas tributárias” (o que leva a “tributos”), trata-se de típico assunto de Direito Financeiro, não Direito Tributário. Não se questiona, aqui, a *arrecadação*, mas a repartição, a divisão do produto da arrecadação.⁵

Sob a Constituição da República de 1988 há um novo federalismo cooperativo, com extensão da autonomia dos entes e aumento da receita repartida.⁶ Compete à União o estabelecimento de normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, § 1º, art. 163, todos da Constituição). Há o aumento dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Despesas de saúde e educação puderam ser vinculadas à receita de impostos. Há, também, o crescimento do número de Municípios. E, como se disse, os Municípios tornaram-se entes federativos, com grau de autonomia elevado.

Como ensina Fabrício Ricardo de Limas Tomio, “[a] descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e do mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros – algo que, no período posterior à vigência da Constituição de 1988, originou 1385 novos municípios no Brasil (1/4 de todos municípios existentes atualmente)”.⁷ Inquestionável

⁵ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário*, p. 350.

⁶ Sobre o pacto federativo e federalismo fiscal, conferir: OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*, pp. 108-113. Sobre o histórico das repartições de receita no Brasil, ver: TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, pp. 275-283. CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*, pp. 61-68. Sobre a repartição de receitas, conferir: ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, pp. 116-125. HARADA, Kiyoshi. Repartição de receitas tributárias. *Tratado de direito financeiro*, v. 2, pp. 50-70.

⁷ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de sociologia política*, nº 24, p. 123. Comparando aos Estados Unidos, Fabrício Tomio conta que “[s]egundo Caputo, o ‘*general revenue sharing*’ foi um programa iniciado em 1972 de transferência de recursos fiscais (do governo federal para os governos locais) nos Estados Unidos, sendo uma das iniciativas políticas de descentralização do ‘*new federalism*’ no governo Nixon. Esse tipo de transferência apresentaria três diferenças com relação a outros programas federais de ajuda a estados e governos locais americanos: primeiro, tinha provisões de fundos por cinco anos, reduzindo o controle anu- al dos congressistas sobre os recursos; segundo, permitia aos governos estaduais e locais

a importância das repartições de recursos aos Municípios brasileiros. Esclarece Francisco Humberto Vignoli que “os Municípios arrecadam diretamente (por meio dos tributos que eles cobram) cerca de 5,4% do total arrecadado no País, equivalendo a 2% do PIB. Após as transferências constitucionais, a participação cresce para 16,5% da arrecadação, equivalendo a 6% do PIB”.⁸

Em vez de se adentrar às minúcias normativas – que tornaria a leitura enfadonha –, far-se-á breve referência à cada espécie de repartição das receitas. A Constituição da República prevê, em síntese: (a) receita de impostos de competência para instituição de ente federativo diverso daquele ao qual pertence a receita; (b) receita arrecadada por um ente federativo e repassada a outros entes.⁹

(a) receita de impostos da competência (para instituição) de ente federativo diverso daquele ao qual pertence a receita: arts. 157 e 158 da Constituição. A Constituição define que “a receita pertence” aos Estados (a despeito de a competência ser da União) e aos Municípios (embora a competência seja da União ou do Estado).

(b) receita arrecadada por um ente federativo e transferida a outros entes, diretamente ou por meio de fundo: por exemplo, art. 153, § 5º e art. 159 da Constituição. Aqui estão os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. No caso do art. 159, caberá à União a entrega dos recursos.

É relevante a repartição de receitas para manutenção do pacto federativo. Por isso, a Constituição prevê que “[é] vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos” (art. 160, Constituição), mas impõe algumas condições (art. 160, parágrafo único, Constituição).¹⁰

Os recursos repartidos na forma da Constituição, exposto nesse ponto, serão utilizados conforme as necessidades do ente federativo destinatário. E obedecerão às

uma grande liberdade na alocação dos recursos; terceiro, havia pouco controle burocrático sobre a aplicação dos recursos. Portanto, uma forma de transferência muito similar ao Fundo de Participação dos Municípios existente no Brasil” (p. 126, nota 6).

⁸ VIGNOLI, Francisco Humberto. A questão municipal: avanços e retrocessos. *Curso de direito tributário e finanças públicas*, p. 813.

⁹ Caldas Furtado nomeia as transferências constitucionais (ora em tela) e legais como “transferências compulsórias”. Conferir: FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*, pp. 200-205.

¹⁰ Cf. OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*, p. 149.

demais normas do orçamento público, previstas no texto constitucional, e aplicáveis a todos os entes federativos.

3. A ABRANGÊNCIA DO REGIME CONSTITUCIONAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Constituição de 1988 concedeu autonomia ao Município, convertendo-o em ente federativo. Suas competências expandiram-se e tornou-se um promotor de políticas públicas de interesse local. Recursos são, pois, indispensáveis à sua autonomia.¹¹ E a gestão da aplicação desses dinheiros públicos recai sobre os poderes constituídos em âmbito municipal.

O regime constitucional a partir de 1988 garantiu maiores percentuais de tributos arrecadados pela União aos Estados e Municípios. E não parou aí: em 2007 (Emenda Constitucional 55) e em 2014 (Emenda Constitucional 84) as fatias do bolo tributário tornaram-se mais espessas para os Municípios.

De toda forma, a Constituição de 1988 manteve – e fortaleceu, de certa maneira – a autonomia orçamentária e financeira municipal, além de garantir a mesma autonomia aos Estados. Entretanto, os ensinamentos doutrinários que precederam à Constituição da República vigente, relacionados ao orçamento público, não podem ser ignorados. Conceitos, classificações, processo legislativo, controle foram construídos, Constituição após Constituição. O orçamento foi aprimorado.

Apresentar-se-ão, abaixo, os destaques presentes na *Constituição Orçamentária*.¹²

3.1. As leis orçamentárias

Entende-se por *Orçamento Público* o plano, envolto em lei, que contém a fixação de despesas e previsão de receitas, num determinado período de tempo. São três planos orçamentários previstos na Constituição: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes

¹¹ A história brasileira sempre demonstrou as dificuldades para obtenção da autônoma dos Municípios. Em relação as dificuldades financeiras, conferir: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*, pos. 1905-2542.

¹² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, v. 5, p. 1.

Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas espécies carrega características próprias e têm papel definido no contexto das finanças públicas brasileiras.

Sem qualquer exceção, todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – deverão elaborar e aprovar seus planos, regularmente. Simetricamente à Constituição – e na linha das decisões do Supremo Tribunal Federal –, terão de limitar os prazos de vigência. Não se tolera, por exemplo, que a LOA ultrapasse o exercício financeiro (cuja definição encontra-se em norma geral – a Lei 4.320/1964).

A lei que institui o PPA estabelece, “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” (art. 165, § 1º, Constituição). O PPA é plano financeiro de longo prazo, que, aprovado por lei, vige por quatro anos: do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35, § 2º, I, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

A LDO é lei que, vigente a partir de meados do exercício financeiro, tem seu termo *ad quem* no final do exercício financeiro subsequente, quando deixará de vigor. Compreende “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, II, Constituição). A LDO é preparatória à elaboração da proposta orçamentária e conduz a execução da mesma proposta (LOA), assim que aprovada em lei

Das três peças orçamentárias, a LOA é a que define, ano a ano, despesas e receitas, e é a *lei orçamentária por excelência*. É composta por três orçamentos – que devem estar juntos na mesma lei, em razão do princípio da unidade: “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas pelo Poder Público”; “orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito à voto”; “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” (art. 165, § 5º,

Constituição da República).

Todos os anos, a LOA deve ser aprovada até o final da sessão legislativa (art. 57 da Constituição; art. 35, § 2º, III, ADCT) e devolvida para a sanção do chefe do Poder Executivo. É lógico pensar que a vigência se inicia com a publicação, em dia que preceda ao início do exercício financeiro (o que, comum e lastimavelmente, não ocorre, devido a atrasos provocados por conflitos políticos).

Existem algumas diferenças entre prazos do processo legislativo (e da vigência) de cada uma das leis orçamentárias, em cada um dos entes federativos. Seguem, contudo, a mesma matriz da Constituição Federal, aplicável à União.

3.2. Os atores envolvidos

No Estado Democrático de Direito, com a separação dos poderes, a deliberação no parlamento é condição *sine qua non* ao orçamento democrático. Em outras palavras, o Estado só pode despender recursos se obtiver autorização pelo Poder Legislativo, que representa a vontade popular.

Há dois principais atores orçamentários, além de outros com autonomia orçamentária-financeira. Os dois principais são os Poderes Executivo e Legislativo. Os demais são o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Todos esses participam da elaboração da proposta orçamentária, apresentando seus próprios gastos.

Primeiramente, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e os órgãos Ministério Público e Defensoria Pública, participam da elaboração da LDO.¹³ Alijá-los da participação viola a Constituição. Deverão definir a parcela da receita que será alocada a cada um deles, para que, mais tarde, elaborem a suas próprias propostas (arts. 99, § 3º, 127, § 5º, 134, §§ 2º e 3º, todos da Constituição), as quais serão encaminhadas ao Poder Executivo – que as consolida para envio ao Poder Legislativo. Salienta-se que as propostas devem estar de acordo com a LDO, sob pena de ajustes pelo Executivo (arts. 99, § 4º, 127, § 5º, da Constituição).

¹³ Sobre a Defensoria Pública, consultar: ADI 5381 Referendo-MC/PR, rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18.05.2016. Sobre o Poder Judiciário, consultar: ADI 1911 – MC/PR, rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 19.11.1998.

Propostas de leis orçamentárias atendem a processo legislativo específico, definido na Constituição da República. O Presidente da República (art. 84, XXIII, da Constituição) – ou outro chefe do Executivo de outro ente federativo – encaminha a proposta, pois tem ele competência para consolidar as propostas dos demais poderes, da Defensoria Pública e do Ministério Público, no prazo definido na Constituição (art. 35, § 2º, da Constituição da República) e na LDO vigente (no caso do Município, somente existem os Poderes Executivo e Legislativo).

O Poder Executivo tem a competência para organizar e encaminhar a proposta orçamentária. Não há interferência do parlamento. As políticas públicas e investimentos, por exemplo, são, em grande maioria, definidas pelo Poder Executivo. O Poder Legislativo não pode usurpar ou atrair competências para si, sob pena de violar a separação dos poderes. No Brasil, o modelo orçamentário é concentrado no Poder Executivo. Nos Estados Unidos da América, a participação do Congresso é ativa e supera, sob certos ângulos, a competência do Presidente.

Encaminhada a proposta, a análise será feita por uma comissão mista permanente do Congresso Nacional: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por dez Senadores da República e trinta Deputados Federais (Resolução 1/2006 – Congresso Nacional). A essa comissão (art. 166, § 1º, da Constituição da República) compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias e créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República (art. 166, § 1º, I, da Constituição) e examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação de outras comissões do parlamento (art. 166, § 1º, II, da Constituição). A CMO tem, portanto, competência para: apreciar e emitir parecer sobre os projetos de lei orçamentária, sobre as contas do Presidente da República, sobre os planos e programas, além de análise de emendas parlamentares às propostas orçamentárias. As decisões são tomadas no âmbito da CMO, aprovando-se, ao fim do processo, e antes de submeter o projeto ao plenário, o parecer final.

Nos Estados e Municípios, haverá, igualmente, comissão permanente competente para avaliar as propostas orçamentárias, com competências similares às da CMO.

Após aprovado no Poder Legislativo, na forma de lei ordinária, aguarda-se a sanção do chefe do Poder Executivo. Com a publicação, passa a vigor.

3.3. A participação do Poder Legislativo

O parlamento representa a vontade popular – no Brasil, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Em tese, a vontade do povo será representada pela decisão do Poder Legislativo, que controlará, com o rigor da Constituição, os atos do Poder Executivo. São os *Checks and Balances*, ou freios e contrapesos, característicos de regimes democráticos com separação das funções do Estado (os *três poderes*).

A participação do parlamento na feitura do orçamento público é limitada. A Constituição optou por conferir amplas competências ao chefe do Poder Executivo, enquanto que o parlamento deteve apenas a capacidade de promover pontuais alterações.

O Congresso Nacional, por meio da CMO, pode apresentar emendas à proposta orçamentária, as quais serão apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional. Assim se repete nos Estados e Municípios, com pequenas diferenças.

No caso da proposta da LOA, as emendas só podem ser aprovadas caso "sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias" (art. 166, § 3º, I, da Constituição da República), "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei" (art. 166, § 3º, II, da Constituição da República). Quanto às emendas ao projeto de LDO, elas não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 4º, da Constituição).

A competência do Presidente da República permite, inclusive, modificar as propostas, no Congresso Nacional, enquanto não iniciada a votação na CMO da parte a ser modificada, com envio de mensagem (art. 166, § 5º, da Constituição).

Os demais entes federativos devem atender, por simetria, o disposto na Constituição da República no tocante à iniciativa das leis orçamentárias. A iniciativa deve ser do Poder Executivo.

A participação do parlamento na elaboração do orçamento é adstrita às emendas.¹⁴ Entretanto, concretamente, o Congresso Nacional obtém competência, ano a ano, para alterar partes da lei orçamentária, também por emendas. No Estado democrático, entende-se necessária a participação ativa do parlamento, desde que não distorça a iniciativa do Presidente da República, ou procure captar recursos para atender a interesses privados, somente.

As emendas parlamentares são próprias à existência do debate no Poder Legislativo. Com elas, possível negociar e barganhar com o Poder Executivo, que terá consciência de que não poderá impor um plano orçamentário, simplesmente aguardando o referendo pelo Congresso Nacional.

Recentemente, o parlamento recebeu maiores poderes na feitura e execução da LOA. Significativas alterações foram promovidas pela Emenda Constitucional 86/2015, que criou as *emendas individuais impositivas*, as quais são emendas apresentadas pelos parlamentares perante a CMO no decorrer do processo legislativo orçamentário.

Em síntese, são as seguintes regras, agora constantes no art. 166, § 9º, e seguintes: (i) o limite para aprovação de emendas individuais ao projeto de LOA será de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto, sendo metade, ou 0,6% da RCL, destinada a ações e serviços públicos de saúde; (ii) será obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, no montante de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior, conforme critérios de execução equitativa (ou seja, sem favorecimentos pessoais entre parlamentares – § 18 do art. 166 da Constituição); (iii) impedimentos de ordem técnica retirará o caráter obrigatório da execução; (iv) quando a transferência, decorrente da emenda impositiva, for destinada a Estados, Distrito Federal ou Municípios, não se exigirá a adimplência do ente federativo destinatário – adimplência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal –, e não integrará a base de cálculo da RCL para fins de cálculo de despesa com pessoal (a finalidade é não provocar a elevação das despesas com pessoal); (v) a emenda trouxe em seu bojo medidas para demonstração de impedimentos de ordem técnica; (vi) restos a pagar poderão ser considerados para

¹⁴ A Resolução 1/2006 - CN define as emendas que podem ser apresentadas: emendas de cancelamento, de remanejamento, de apropriação (quanto ao objeto); emendas de relator, de bancada estadual, de comissão, individuais (quanto ao proponente). Cf. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, pp. 42-57.

obedecer a execução obrigatória de emendas, até 0,6% da RCL realizada no exercício anterior. Essas são, de forma sintética, as inovações propiciadas pela Emenda Constitucional 86.

Deve-se aguardar a avaliação do impacto das novas medidas. É possível, no entanto, conhecer os resultados, haja vista as *emendas impositivas* estarem previstas nas LDOs há alguns anos, com o mesmo conteúdo.

Importante ressaltar que os entes federativos que desejem instituir *emendas impositivas* terão que as criar por meio de suas Constituições estaduais e Leis Orgânicas. A Constituição não será aplicável de imediato a todos os entes, pois é preciso respeitar a particularidade fiscal de cada um.

Submetidas à CMO, as emendas são aprovadas e inseridas no projeto.

4. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Assim que publicada a LOA, inicia-se sua execução a partir do início do exercício financeiro (art. 34 da Lei 4.320/1964).¹⁵ Como se afirmou antes, nem sempre se segue à execução no início do ano civil, pois atrasos decorrentes de conflitos e acordos políticos podem postergar a aprovação da LOA e a sua vigência.

A execução do orçamento dá-se organizadamente, com passos definidos por ato do Poder Executivo. Assim, “até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (...), o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso” (art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101/2000). O decreto deve demonstrar como e quando serão realizados desembolsos.¹⁶

A finalidade da programação é conter os empenhos da despesa pública enquanto a previsão mais atual da arrecadação receita pública no decorrer do ano não revela

¹⁵ Cf. KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal*, pp. 56-58.

¹⁶ Cf. LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*, p. 86.

cenários otimistas. Adiante, se a arrecadação voltar ao passo previsto, as despesas poderão ser executadas por inteiro. Não existe previsão na LRF sobre medidas que poderão ser efetivadas pelo governo se houver a recomposição da receita.

Volta-se a repetir que, para que qualquer despesa seja realizada, mister a existência dos planos orçamentários – PPA, LDO, LOA. A depender da despesa pública, pode haver mais ou menos pressupostos (nos termos da LRF).

No Supremo Tribunal Federal, o assunto relacionado à execução do orçamento público que vem se destacando é o da entrega dos duodécimos pelo Poder Executivo aos demais poderes e órgãos (Ministério Público e Defensoria Pública), como regula o art. 168, Constituição. Define o 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”.

Sob essa regra, a não entrega ou entrega parcial dos duodécimos em desconformidade com a LOA viola a Constituição. Entende o STF pela inconstitucionalidade do não repasse (ou redução dos valores repassados) dos valores definidos na LOA, em razão de violação ao princípio da separação dos poderes.¹⁷

Entretanto, e diversamente à compreensão pretérita, o STF entendeu ser desnecessária a manutenção do valor *previsto* na LOA, em seus exatos termos, em julgado recente. Acaso se frustrar a execução da receita pública, é adequada a decisão do Poder Executivo em reduzir o repasse de acordo com o desempenho concreto do

¹⁷ Conferir a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 339 (Rel. Min. Luiz Fux), no qual se fixou a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 339, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18.05.2016).

orçamento, mas ressalvada futura compensação.¹⁸

Crê-se que, a despeito deste último julgamento, mantém-se a posição anterior (pela inconstitucionalidade). Teme-se, contudo, que decisões pontuais e destoantes surjam, passando a Corte a considerar, cada vez mais, que *situações excepcionais exigem decisões excepcionais*.

5. ARGUMENTOS FINAIS

O orçamento público é matéria pouco estudada no Brasil, não obstante sua importância óbvia. Pretendeu-se apresentar síntese do regime constitucional das finanças públicas, demonstrando os atuais debates e dificuldades.

Nos próximos anos, o Estado brasileiro enfrentará desafios fiscais que antes não conheceu. As disputas federativas por recursos tornar-se-ão profundas e algumas alterações legislativas surgirão. Será um período obscuro para o Direito brasileiro, mas, concomitantemente, será um momento em que poderão ser aprimoradas normas de responsabilidade e organização das contas públicas.

Nessa linha, a recuperação dos fundamentos sólidos do Regime Constitucional das Finanças Públicas é fundamental para o aprimoramento da aplicação dos recursos escassos e da própria República.

¹⁸ Conforme decisão recente do STF: “A Turma, por votação unânime, deferiu parcialmente a medida liminar, assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso i) não se demonstre o decesso na arrecadação no “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida” – o qual o Poder Executivo se comprometeu a encaminhar à ALERJ no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação da Lei estadual nº 7.483/2016 -; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também mediante “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida”, ao qual, em todos os casos, deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma, 22.11.2016”. (BRASIL. STF. MS 34489-MC/RJ, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 22.11.2016).

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, nº 3, v. 53. Rio de Janeiro, 2010 pp. 587-620. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12.01.2017.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de sociologia e política*, nº 1, v. 24, 2005, pp. 69-85. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>>.

BRASIL. *Índice FIRJAN*. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2016/files/assets/basic-html/page-6.html>>. Acesso em dezembro de 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HARADA, Kiyoshi. Repartição de receitas tributárias. *Tratado de direito financeiro*. Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento (coords.). São Paulo: Saraiva, 2013. Volume 2.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 (versão digital Amazon Kindle).

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de sociologia política*, nº 24, 2005, pp. 123-148. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100009>>.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Volume 5.

VIGNOLI, Francisco Humberto. A questão municipal: avanços e retrocessos. *Curso de direito tributário e finanças públicas*. Eurico Marcos Diniz de Santi (coord.). São Paulo: Saraiva, 2008.