

ESTUDO DE PONTOS CONTROVERSOS DA LOA

Robison Carlos Miranda Pereira*

***Ementa:** O objetivo deste estudo é apresentar a solução para três pontos controversos relacionados ao processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).*

1 – Prazos de encaminhamento e de aprovação do projeto de LOA

O projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional que deu origem à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), previa na redação final do seu art. 5º, § 7º, os prazos de encaminhamento ao Poder Legislativo e de aprovação do projeto de LOA.

Contudo, tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 627/2000, sob o argumento de que “Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais”.

Aliás, é fato incontestável que diversos Municípios brasileiros definiram em suas leis orgânicas os prazos de encaminhamento e aprovação do projeto de LOA. Contudo, procedendo-se a uma interpretação sistemática da Constituição Federal, observa-se que os Municípios não têm competência para legislar sobre Direito Financeiro, conforme determina o inciso I do art. 24 da Constituição Federal:

Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(grifamos)

Diante do exposto no dispositivo constitucional em epígrafe, conclui-se que somente a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre os prazos de encaminhamento e aprovação do referido projeto de lei, pois tal assunto refere-se à Direito Financeiro.

Entretanto, como os Municípios continuam sem a definição de um prazo específico que lhes seja aplicável nas legislações federal e estadual¹ para o encaminhamento e aprovação do referido projeto de lei, até que tal prazo seja definido em lei complementar federal², recomenda-se que sejam aplicadas as regras contidas nas suas leis orgânicas. Nesse sentido, destaca-se a lição de TOLEDO e ROSSI³:

Os prazos de tramitação legislativa continuam sendo os prescritos nas leis orgânicas, visto que é dado ao Município suplementar, no que couber, a legislação federal; isso, apesar de o ente local de poder não dispor, expressamente, da competência concorrente de legislar sobre matéria financeira.

Muito embora seja anterior a atual Carta Magna, é oportuno observar que a Lei Federal nº 4.320/1964 prevê a possibilidade da lei orgânica municipal disciplinar sobre o prazo de encaminhamento do projeto da LOA:

Art. 22 – A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á: (grifamos)

Contudo, para os Municípios em que a lei orgânica ou outra legislação municipal não define o prazo de encaminhamento e de aprovação de tal projeto de lei, recomenda-se que sejam aplicadas as regras do inciso III, § 2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 35 – ...

§ 2º – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

...

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

¹ Em regra, o prazo definido na Constituição Federal trata somente dos prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de leis do governo federal, enquanto as constituições estaduais dos prazos dos respectivos governos estaduais, não havendo portanto prazos específicos para os Municípios naquelas Constituições.

² O art. 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal determina que cabe à lei complementar dispor sobre os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

³ TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, 2ª edição, São Paulo: Editora NDJ, 2002, ps. 28 e 29.

Assim, adotando-se as normas do texto constitucional, o Poder Executivo deverá elaborar o projeto de lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo até o dia 30 de agosto de cada ano, o qual, após análises e modificações necessárias, deverá aprová-lo e devolvê-lo ao Poder Executivo para sanção, até o encerramento da segunda sessão legislativa (15 de dezembro).

2 – Poder Legislativo - não recebimento do projeto de LOA para aprovação

Conforme determina o art 32 da Lei Federal nº 4.320/1964, se o Poder Legislativo não receber a proposta orçamentária no prazo fixado, este considerará como proposta a lei orçamentária vigente à época:

Art. 32 – Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Esta regra não encontra nenhum dispositivo semelhante na nossa Constituição Federal, contudo, ao mesmo tempo não contraria nenhum de seus dispositivos, razão pela qual, embora não seja um procedimento recomendável, a solução apresentada poderá ser aplicada na hipótese do Poder Executivo não apresentar o projeto de LOA para a análise, discussão e aprovação do Poder Legislativo.

2 – Poder Executivo – não recebimento do projeto de LOA para sanção

Compete ao Poder Legislativo estudar a proposta orçamentária e até o encerramento da sessão legislativa, aprová-la e devolvê-la para sanção do Poder Executivo, conforme determina o inciso III, do § 2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 35 – ...

§ 2º – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

...
III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (grifamos)

Depreende-se da análise do disposto no texto constitucional retro mencionado que o Poder Legislativo deve, obrigatoriamente, devolver a proposta orçamentária até o encerramento da sessão legislativa para sanção.

Contudo, na prática, o que se percebe com muita freqüência é que algumas propostas orçamentárias não são aprovadas antes do encerramento da sessão legislativa, o que foi objeto de preocupação do legislador durante o processo de elaboração do projeto de lei que deu origem à LRF, no qual foi inserido o seguinte artigo:

Art. 6º - (VETADO) Se o orçamento não for sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, sua programação poderá ser executada, até o limite de dois doze avos do total de cada dotação, observadas as condições constantes da lei de diretrizes orçamentárias.

Contudo, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República pelas seguintes razões:

Parcela significativa da despesa orçamentária não tem sua execução sob a forma de duodécimos ao longo do exercício financeiro. Assim, a autorização para a execução, sem exceção, de apenas dois doze avos do total de cada dotação, constante do projeto de lei orçamentária, caso não seja ele sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, poderá trazer sérios transtornos à Administração Pública, principalmente no que tange ao pagamento de salários, aposentadorias, ao serviço da dívida e as transferências constitucionais a Estados e Municípios.

Por outro lado, tal comando tem sido regulamentado pela lei de diretrizes orçamentárias, que proporciona maior dinamismo e flexibilidade em suas disposições.

Na ausência de excepcionalidade, o dispositivo é contrário ao interesse público, razão pela qual sugere-se oposição de veto, no propósito de que o assunto possa ser tratado de forma adequada na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, a solução encontrada pelo Governo Federal para esta situação é a inserção anualmente de dispositivos na sua LDO, os quais permitem a execução de determinadas despesas, mesmo que o projeto de LOA ainda não

tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo, conforme previsto na Lei Federal nº 10.934/2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005):

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

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

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

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

Acredita-se que a LDO municipal não teria competência para tanto, pois os Municípios não podem legislar sobre Direito Financeiro, contudo, não se pode ignorar que as consequências da não existência da lei orçamentária para possibilitar a realização das ações governamentais pode causar sérios problemas para a comunidade local, razão pela qual esse é único remédio que se apresenta.

* Aluno do 7º período do curso de Direito do Unicentro Newton Paiva, graduado em Ciências Contábeis pelo Unicentro Newton Paiva e pós-graduado em Auditoria Externa pela UFMG.