

O QUE FAZER COM OS RECURSOS SEM DESPESAS CORRESPONDENTES NA LOA EM RAZÃO DE VETO, EMENDA OU REJEIÇÃO?

Robison Carlos Miranda Pereira

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.

***Ementa:** O objetivo deste estudo é apresentar soluções para a destinação dos recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, conforme previsto no parágrafo 8º do art. 166 da Constituição Federal.*

A Constituição Federal trouxe regras específicas para o processo legislativo de análise, discussão e aprovação do projeto de LOA, as quais estão previstas no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas e Seção II – Dos Orçamentos, sendo que o art. 166, § 7º, dessa seção, determina que também se aplicam ao referido projeto de lei, naquilo que não contrariar, as normas de processo legislativo previstas no Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo e Seção VIII – Do Processo Legislativo.

O projeto de LOA é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o qual deve elaborá-lo e encaminhá-lo ao Poder Legislativo no prazo definido na legislação municipal ou, na ausência de definição na legislação local, no prazo definido na Constituição Federal.

Durante o processo legislativo de análise, discussão e aprovação do projeto de LOA, em decorrência das possíveis alterações tanto do Poder Legislativo como também do Poder Executivo, o montante das despesas fixadas poderá tornar-se inferior ao das receitas previstas na LOA, ou seja, o orçamento aprovado poderá apresentar receitas sem a contrapartida de despesas, razão pela qual o § 8º do art. 166 da Constituição Federal disciplinou como deverá ser feita a utilização dos recursos que ficarem sem despesas correspondentes:

Art. 166 – ...

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Pela análise do dispositivo em epígrafe, observa-se que o legislador constituinte cuidou de todas as possíveis hipóteses de alterações do projeto de LOA durante o processo legislativo de aprovação, as quais poderão gerar a previsão de recursos orçamentários (receitas) sem a contrapartida de despesas correspondentes, quais sejam:

- a) veto do prefeito no projeto de lei orçamentária aprovado pelo Poder Legislativo por inconstitucionalidade ou por interesse público, conforme determina o art. 66, § 1º da Constituição Federal;
- b) emenda dos vereadores no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, observadas as exigências previstas no art. 63, inciso I c/c art. 166, § 3º da Constituição Federal;
- c) rejeição pelos vereadores das rubricas das despesas constantes no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo.

Por isso, em consequência destas situações, no decurso do processo legislativo, poderá acontecer que o montante das receitas previstas na LOA torne-se superior ao montante das despesas fixadas, o que não é o recomendável, pois em regra os recursos arrecadados pela Administração Pública devem ser aplicados na consecução dos seus objetivos, não havendo razão para a sobra de recursos, ou seja, para a geração de poupança, à exceção dos fundos ou autarquias de natureza atuarial e das empresas estatais dependentes.

Para possibilitar a utilização dos recursos que ficaram sobrando na LOA, a solução trazida pelo legislador constituinte foi a abertura de crédito especial ou suplementar, conforme o caso, ou seja, créditos suplementares para reforçar as dotações orçamentárias já existentes ou créditos especiais para criar as dotações orçamentárias não existentes.

De acordo com o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, a abertura dos créditos suplementares e especiais depende de prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes.

A Lei Federal nº 4.320/1964 assim define os créditos adicionais, especialmente os créditos suplementares e especiais:

Art. 40 – São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

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.

O art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964 permite a utilização dos seguintes recursos para a abertura dos créditos suplementares e especiais:

Art. 43 – A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a 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.

Assim sendo, percebe-se que a Constituição Federal trouxe um novo recurso para a abertura dos créditos suplementares e especiais, o qual corresponde às receitas que ficaram sem despesas correspondentes na LOA.

Portanto, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de LOA ficarem sobrando no orçamento poderão ser utilizados, conforme o caso, para a abertura de créditos suplementares ou especiais, desde que haja prévia e específica autorização legislativa.

a) Vetos do prefeito no projeto de LOA

O art. 63, inciso I, da Constituição Federal determina que o projeto de lei poderá ser vetado pelo Poder Executivo, total ou parcialmente, por interesse público ou por inconstitucionalidade. Contudo, em que pese a possibilidade de veto total ou parcial do projeto de lei, acredita-se que no caso específico do projeto de LOA, o veto total dificilmente ocorrerá, visto que existem diversas limitações para o Poder Legislativo propor emendas nas receitas¹ e nas despesas², o que faz com que grande parte da proposta original encaminhada pelo Poder Executivo permaneça intacta, o que certamente dificulta a alegação de inconstitucionalidade ou de interesse público para vetar integralmente o projeto de LOA. Por isso, destacar-se-á a situação que ocorre com bastante frequência, que é o veto parcial do projeto de LOA.

O veto parcial normalmente ocorre quando o prefeito veta as alterações nas despesas propostas pelo Poder Legislativo por meio de emendas ou, até mesmo, nas despesas de sua própria autoria, muito embora, essa última situação, na prática, raramente ocorre quando se trata do projeto de LOA.

Ocorrendo o veto, o projeto de lei retorna ao Poder Legislativo, onde serão analisadas as razões que o motivou, podendo o mesmo ser mantido ou rejeitado. Caso ocorra a rejeição do veto, será restabelecida a situação do projeto de lei aprovado no Poder Legislativo, contudo, caso ele seja mantido não prevalecerá nem a dotação da despesa proposta inicialmente pelo Poder Executivo e nem tampouco a dotação da despesa proposta por emenda do Poder Legislativo, o que gera por consequência um saldo de receitas sem despesas correspondentes na LOA, pois a dotação da despesa emendada e depois vetada desaparece da LOA.

¹ O art. 166, § 3º, inciso III, alínea a da Constituição Federal e o art. 12, § 1º da LRF determinam que a reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

² O art. 166, § 3º da Constituição Federal prescreve todas as regras para que o Poder Legislativo possa modificar as despesas do projeto de LOA por meio das emendas.

Caso o projeto de LOA seja aprovado com receitas orçamentárias sem despesas correspondentes em decorrência de veto do Prefeito, tal recurso poderá ser utilizado durante a execução do orçamento para a abertura de crédito especial ou suplementar, devendo ser previamente autorizado pelo Poder Legislativo por meio de lei específica.

b) Emendas dos vereadores no projeto de LOA

Quando da análise, discussão e aprovação do projeto de LOA, o Poder Legislativo poderá propor emendas ao texto do projeto da lei, nas receitas e nas despesas, conforme determina o art. 166, § 3º da Constituição Federal:

Art. 166 – ...

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Considerando que somente as emendas nas receitas e despesas do projeto de LOA podem gerar sobras de receitas no projeto de LOA sem despesas correspondentes, analisar-se-ão apenas as duas.

Com relação às emendas nas receitas, é necessário observar que elas somente poderão ocorrer quando forem relacionadas com a correção de erros ou omissões, conforme determinam o art. 166, § 3º, inciso III, alínea a da Constituição Federal, em epígrafe, e o art. 12, § 1º da LRF:

Art. 12 – ...

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Caso o Poder Legislativo faça a reestimativa das receitas por constatar que houve erro ou omissão, aumentando o valor da sua previsão e não dando destinação aos novos recursos, o projeto de LOA apresentará receitas orçamentárias sem despesas correspondentes em decorrência de tais emendas.

Quanto às emendas nas despesas, é necessário observar as regras do art. 166, § 3º da Constituição Federal, retro mencionadas, e ainda o art. 33 da Lei Federal nº 4.320/1964:

Art. 33 – Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;**
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;**
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;**
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.**

Caso o Poder Legislativo faça emendas no projeto de LOA para reduzir o valor de determinadas dotações de despesas, não dando uma nova destinação aos recursos que sobraram em decorrência da redução, e o projeto for sancionado pelo Prefeito, a LOA apresentará conseqüentemente receitas orçamentárias sem despesas correspondentes.

Especialmente para atender aos casos de aumento de receitas ou de redução de despesas sem necessariamente ter o Poder Legislativo que dar uma destinação aos recursos que ficaram sem despesas correspondentes, a Portaria STN/SOF nº 163/2001 criou uma modalidade de aplicação e um elemento de despesa que poderão ser utilizados para registrar a sobra de receitas até que seja dada uma destinação ao recurso:

- Modalidade de aplicação: 99 - A Definir - modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo, vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição;

- Elemento de despesa: 99 - A Classificar - elemento transitório que deverá ser utilizado enquanto se aguarda a classificação em elemento específico, vedada a sua utilização na execução orçamentária.

Observa-se pela definição que a modalidade de aplicação “99 - A Definir” é de utilização exclusiva do Poder Legislativo, vedada a execução orçamentária enquanto não for definida a sua destinação específica. Logo, tal modalidade de aplicação não poderá ser utilizada pelo Poder Executivo, exceto se o Poder Legislativo permitir, por exemplo, para a abertura de crédito especial ou suplementar.

Assim, na hipótese do Poder Legislativo reduzir o valor de uma determinada despesa com a natureza de despesa, por exemplo, “3.3.90.36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, tal valor poderá ser transferido pelo Poder Legislativo para a natureza de despesa “3.3.99.99 – A Classificar”, até que ele defina a forma de sua utilização.

Portanto, caso o projeto de LOA seja aprovado com recursos sem despesas correspondentes em decorrência de emenda dos vereadores nas receitas ou nas despesas, tais recursos poderão ser utilizados para a abertura de crédito especial ou suplementar, que deverá ser previamente autorizado pelo Poder Legislativo por meio de lei específica.

c) Rejeição total das despesas pelos vereadores

O projeto de LOA poderá ser rejeitado parcialmente ou totalmente na parte das despesas pelo Poder Legislativo, todavia, entende-se que o mesmo procedimento não poderá ocorrer nas receitas orçamentárias, uma vez que a possibilidade de alteração das receitas previstas no projeto de LOA pelo Poder Legislativo cinge-se a sua reestimativa por constatar que houve erro ou omissão, conforme determinam o art. 166, § 3º, inciso III, alínea a da Constituição Federal e o art. 12, § 1º da LRF.

Além do mais, a rejeição *in totum* do projeto de LOA pelo Poder Legislativo impossibilitaria a aplicação da parte do art. 166, § 8º da Constituição Federal no que tange à utilização dos recursos que ficaram sem despesas correspondentes na LOA em razão da rejeição, uma vez que não haveria nem mesmo LOA, o que é imprescindível para a abertura de um crédito adicional, visto que o crédito suplementar destina-se ao reforço de dotação orçamentária, enquanto o crédito especial destina-se às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, sendo necessário, portanto, a existência da LOA na qual são consignadas as dotações das despesas. Ou seja, as leis de créditos adicionais podem alterar a LOA, mas jamais ser o instrumento de sua aprovação.

Contudo, embora a Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade do Poder Legislativo rejeitar integralmente as dotações de despesas propostas no projeto de LOA, é necessário observar que esse procedimento deve ser adotado com bastante cautela, pois a rejeição total da despesa prevista no projeto de LOA causa sérios problemas à Administração Municipal, visto que ela fica impedida de realizar despesas por falta de créditos orçamentários, o que, por conseguinte, poderá comprometer a continuidade dos serviços públicos e ainda gerar graves conseqüências, causando irreparável lesão à ordem pública, uma vez que o gestor terá que adiar despesas consideradas essenciais para a manutenção das ações governamentais.

Não obstante, entende-se que a rejeição de todas as dotações de despesas do projeto de LOA pelo Poder Legislativo, embora seja previsto no texto constitucional, é procedimento que deverá ser adotado com bastante cautela, visto que o ideal é que o Poder Legislativo proponha emendas, ainda que essas estejam limitadas às situações previstas no art. 166, § 1º da Constituição Federal. Contudo, na impossibilidade de ajustar o orçamento por meio de emendas, possibilitando assim que o mesmo fique adequado, seja por questão técnica ou legal, a solução poderá ser a rejeição total das dotações das despesas, mantendo-se a previsão das receitas.

Ressalta-se que a rejeição total das dotações das despesas previstas no projeto de LOA afeta também o orçamento do Poder Legislativo, o qual também fica impedido de realizar despesas, pois ele também não terá orçamento para executar.

Como não se pode admitir que o Município fique sem dotações de despesas orçamentárias, a única solução possível é a abertura de crédito especial, utilizando como recurso as receitas previstas na LOA sem despesas correspondentes.

Caso o projeto de LOA seja aprovado com receitas orçamentárias sem as despesas correspondentes em decorrência da rejeição de todas as dotações de despesas, os recursos sem despesas correspondentes poderão ser utilizados para fazer face à abertura de crédito especial, o qual deverá ser previamente autorizado pelo Poder Legislativo por meio de lei específica.