ORÇAMENTO — CRÉDITO SUPLEMENTAR

— Poderão ser abertos créditos suplementares já autorizados no orçamento, com indicação dos recursos provenientes do excesso de arrecadação.

— Interpretação do art. 66 da Constituição.

— Idem, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO M. F.-S. C. N.º 95.140/68

Em 22 de novembro de 1968

— Inspetoria-Geral de Finanças — Aprovo os pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Estado da Guanabara. Publique-se, juntamente com os pareceres e arquive-se.

Processo n.º 95.140/68 — Abertura de crédito suplementar. — Trata-se de representação formulada pela Divisão de Orçamento da Inspetoria-Geral de Finanças dêste Ministério, quanto à constitucionalidade do Decreto n.º 62.875, de 20 de junho de 1968, que abre crédito suplementar ao Ministério da Educação e Cultura, indicando como recurso para compensar a despesa o proveniente do excesso da arrecadação, nos têrmos do item II do § 1.º do art. 43 da Lei n.º 4.320/64.

2. A atual Lei Orçamentária, em seu art. 11, autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 10% da receita tributária, na forma dos arts. 7.º e 43, da Lei n.º 4.320 de 1964, e com base nesse dispositivo legal foi aberto o crédito de que se trata.

3. Salientando que as disposições da Lei n.º 4.320/64 sòmente poderão prevalecer no que não se conflitar com a disciplina da Constiuição do Brasil entende aquela Divisão que "dos recursos previstos na Lei número 4.320/64, para compensar as despesas oriundas dos créditos suplementares e especiais, apenas podem ser aceitos os "resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais vigentes", por impedirem o aumento da despesa autorizada e o "produto de operações de crédito autorizadas, na forma que jurìdicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las", visto como em face do § 2.º do art. 66 da Constituição" qualquer aumento de despesa fixada, no Orçamento da União, com exceção dos créditos autorizados, na forma que jurìdicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, visto como em face do § 2.º do art. 66 da Constituição "qualquer aumento de despesa fixada, no Orçamento da União, com exceção dos créditos extraordinários implicará em correspondente acréscimo da receita estimada para o mesmo período; mediante à modificação das leis que regulam a sua arrecadação".

4. Visando ao equilíbrio orçamentário, estabelece a Constituição do Brasil, em seu art. 66, que "o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período", e determina no § 2.º dêsse artigo que "juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da despesa autorizada não exceda à prevista". Mas, o § 3.º, ainda, do mesmo artigo dispõe que:

"Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento do

total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário".

5. Verifica-se, portanto, que a Constituição prevê um limite de tolerância, dentro do qual poderá verificar-se o desequilíbrio orçamentário sem necessidade de modificação na legislação da receita.

6. Prevê, ainda, a Constituição que durante o exercício financeiro possa ocorrer a necessidade de reforço de dotação orçamentária insuficiente, e permite seja dada autorização, na própria Lei de Meios; para a abertura de créditos suplementares (artigo 63, item I).

7. Tais créditos, porém, não poderão ser abertos sem indicação de recursos para fazer face às despesas, em face do disposto no artigo 64, § 1.º alínea *c*, da Constituição. Essa norma, aliás, não constitui inovação, pois já decorria de preceito consignado na Lei n.º 4.320/64, e tem por finalidade impedir a realização de despesa sem a existência de recursos disponíveis e não comprometido. Isso não quer dizer, entretanto, que seja sempre necessária a modificação na legislação da receita para a abertura de créditos suplementares.

8. Suponha-se que, durante a execução orçamentária, se constate a probabilidade de arrecadação superior à receita estimada e haja, por outro lado, necessidade de reforço de determinada dotação.

9. Haverá, nessa hipótese, necessidade de modificação na legislação da receita?

10. Impõe-se a resposta negativa, eis que seria um contrasenso modificar-se a legislação da receita quando a tendência do exercício indicar excesso de arrecadação.

11. Mas o excesso de arrecadação utilizável para a abertura de crédito suplementar há de ser, necessàriamente, aquêle resultante da aplicação das normas estabelecidas nos parágrafos 3.º e 4.º do art. 43, da Lei n.º 4.320-64, *in verbis*:

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

"4.º. Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes do excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício".

12. Afigura-se, assim, que, uma vez observadas as regras acima transcritas, poderão ser abertos créditos suplementares já autorizados na Lei de Meios, com indicação dos recursos provenientes do excesso de arrecadação, sem que isso importe em violação do preceito estabelecido no § 2.º do art. 66, da Constituição do Brasil.

À consideração do Senhor Procurador-Geral.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 23 de julho de 1968. — *Generoso Ponce de Arruda*, Procurador-Assistente.

"Com os subsídios constantes do parecer supra, encaminhe-se à PFN-GB, para o fim previsto no art. 13, n.º I, do Dec.-lei número 147/67".

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. — Em 4-9-68. — assinatura ilegível, Procurador-Geral substituto.

Princípio de equilíbrio orçamentário. Legitimidade de crédito suplementar aberto com esteio em autorização constante da Lei de Meios e com base em recursos previstos na Lei n.º 4.320, de 1964. Retificação posterior da legislação de receita.

A Divisão Orçamentária da Inspetoria-Geral de Finanças, perplexa, diante dos princípios constitucionais relativos ao equilíbrio orçamentário, encaminha consulta sôbre a constitucionalidade do Decreto n.º 62.875, de 20 de junho de 1960 (*Diário Oficial* de 21 seguinte), que abriu ao Ministério da Educação e Cultura créditos suplementares da ordem de NCr$ 2.042.809,21 (dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e nove cruzeiros novos e vinte e um centavos), e determinou que a despesa seja atendida com os recursos mencionados no item II do § 1.º do art. 43 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, isto é, recursos provenientes de "excesso de arrecadação".

2. O processo foi, antes encaminhado à douta Procuradoria-Geral, tendo o eminente colega Dr. Generoso Ponce de Arruda produzido o parecer de fls. 6/9. Entendendo tratar-se de consulta que se enquadra no âmbito de competência da Procuradoria Nacional no Estado da Guanabara (PFN-GB), o ilustre Dr. Procurador-Geral, com esteio no Decreto-lei n.º 147, de 3 de fevereiro de 1967, redistribuiu o processo, juntando aquêle parecer a título de subsídio ao exame da matéria.

3. O Dr. Ponce de Arruda salientou, com propriedade e acêrto, que a atual Lei Orçamentária n.º 5.373, de 6 de dezembro

de 1967, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 10% da receita tributária — "na forma dos arts. 7.º e 43 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964". Em seguida, analisa o art. 66 e §§ da Constituição do Brasil, para concluir, com base no § 3.º, que "a Constituição prevê um limite de tolerância, dentro do qual poderá verificar-se o desequilíbrio orçamentário sem necessidade de modificação na legislação da receita".

4. Salienta, ainda, o ilustre autor do parecer de fls. 6/9: (i) — que não poderão ser abertos créditos adicionais sem indicação dos recursos necessários à despesa (art. 64, alínea c, da Constituição; (ii) — que essa norma já constava da Lei n.º 4.320, de 1964, sem que se deva, por isso, afirmar a imprescindibilidade de modificação na receita para abertura de créditos suplementares; (iii) — que, "o excesso de arrecadação utilizável para a abertura de crédito suplementar há de ser, necessàriamente, aquêle resultante da aplicação das normas estabelecidas nos §§ 3.º e 4.º do art. 43 da Lei n.º 4.320, de 1964".

5. Com fundamento nessas premissas, o parecer conclui pela legitimidade de abertura de créditos suplementares, já autorizados pela Lei Orçamentária, com indicação dos recursos provenientes do excesso de arrecadação.

II

6. Em processo anterior, também originário da Divisão Orçamentária do I.G.F., defendemos a tese de que, com vistas ao princípio constitucional do equilíbrio orçamentário, a lei autorizativa da abertura de crédito especial deveria indicar os recursos necessários à cobertura da despesa. A diferença entre as duas hipóteses é ineliminável: nesta, trata-se de crédito suplementar, destinado, por conseguinte, a reforço de dotações orçamentárias, que a Constituição omitiu, ao permitir que a Lei de Meios sòmente autorizasse abertura de crédito suplementar.

7. Em ambas hipóteses, porém, seja o crédito suplementar ou especial, destina-se a reforço de dotação orçamentária ou a despesas sem previsão da Lei de Meios, impõe-se, em respeito ao princípio do equilíbrio, a indicação das fontes ou recursos destinados às despesas respectivas. Adotando, aliás, a mesma tônica constitucional, a Lei Orçamentária autorizou o Poder Executivo "a tomar as medidas necessárias para manter os dispêndios compatíveis com o comportamento da receita, a fim de se obter, na execução, o equilíbrio orçamentário preconizado pela Constituição federal". (cf. artigo 3.º da Lei n.º 5.373/67).

8. Evidentemente, nenhuma incoerência existe entre as disposições constitucionais atinentes à matéria, quando (a) se define o princípio do equilíbrio pela eqüipolência do binômio receita-despesa (art. 66) e (b) — quando se admite a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento do total da receita estimada (mesmo artigo, § 3.º), hipótese em que o Poder Executivo deverá propor medidas com mira ao restabelecimento da igualdade. Aí, entendemos que o legislador constituinte pensou em medidas financeiras ou econômicas, não em simples modificações no quadro das receitas, mediante lei nova.

9. É manifesta a natureza programática do art. 66 da Constituição. Pontes de Miranda define a regra jurídica programática como aquela em que o legislador, constituinte ou não — "em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoriais, pelas quais se hão de orientar os podêres públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a êsses ditames, que são como programas dados à função legislativa". E linhas abaixo, completa o seu magistério.

"As regras jurídicas programáticas são susceptíveis de cogência, desde logo, se o contrário não se conclui da Constituição que as contém. Por isso mesmo, onde o princípio foi estabelecido suficientemente, se há de entender já inserto no sistema jurídico.

A regra jurídica programática quase sempre está misturada a outras regras jurídicas cogentes, de modo que se há de discriminar, desde o início, o que é regra jurídica já incidente e o que é regra jurídica para ser observada pelas regras jurídicas que a formularem *na matéria*. Algo do que era *político*, partidário, programático, entrou no sistema jurídico; cerceou-se, com isso, a atividade dos legisladores futuros, que, no assunto programado, não podem ter *outro* programa" (As palavras grifadas estão em itálico no original) — CC I, 126/127".

10. Entendemos, assim, *data venia*, que a execução do orçamento deve orientar-se no sentido do equilíbrio. Se houver probabilidade de *deficit* acima de dez por cento

da receita, deve o Poder Executivo propor *medidas necessárias* à recomposição do equilíbrio. De qualquer modo, e em tôdas as hipóteses, desde que haja uma despesa autorizada — seja crédito adicional suplementar, ou especial, impõe-se a retificação, por lei, do quadro da receita, a fim de que esta seja, no final da execução orçamentária, sempre igual à receita. Mesmo que a despesa a mais resulte, como no caso, de excesso de arrecadação, segundo a definição da Lei número 4.320.

III

11. Sem embargo do que acima ficou explícito, damos apoio integral à tese do ilustre colega Dr. Ponce de Arruda, no tocante à legitimidade do Decreto n.º 62.875, de 1968, desde que o excesso de arrecadação utilizável, como pôs em evidência no item 11 do seu parecer, para o fim em mira, seja, necessàriamente, — "aquêle resultante da aplicação das normas estabelecidas nos §§ 3.º e 4.º do art. 43, da Lei número 4.320, *in verbis*:

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

§ 4.º — Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes do excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício".

12. Evidentemente, no nosso sentir, a legitimidade do decreto que abria o crédito suplementar, ou melhor dito, sua conformação aos princípios constitucionais atinentes à vida financeira do Estado, não elide a necessidade de ser oportunamente retificada a legislação de receita para o fim de dar cobertura à despesa ora programa, à base de autorização da própria lei de meios, e de acôrdo com o relêvo dado pela Constituição ao princípio do equilíbrio orçamentário.

É o parecer, S.M.J.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, em 19 de setembro de 1968. — *Marcos Botelho,* Procurador da Fazenda Nacional.

De inteiro acôrdo.

Restitua-se o processo à Inspetoria-Geral de Finanças.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, em 20 de setembro de 1968. — *Cid Heráclito de Queirós,* Procurador-Chefe.