



Comentários à
Constituição Federal de 1988

Coordenadores:

PAULO BONAVIDES | JORGE MIRANDA | WALBER DE MOURA AGRA



Coordenadores Científicos:

Paulo Bonavides

Jorge Miranda

Walber de Moura Agra

Coordenadores Editoriais:

Francisco Bilac Pinto Filho

Otávio Luiz Rodrigues Júnior

Comentários à Constituição Federal de 1988



Rio de Janeiro

212
725
009

1ª edição - 2009

© Copyright

Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra

Capa

Rejane Megale Figueiredo

Fotografia de Capa

Batalha do Avaí - Pedro Américo

Coleção Museu Nacional de Belas Artes/IBRAM/MinC

Fotógrafo: Jaime Acioli

CIP - Brasil. Catalogação-na-fonte.

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C 725

Comentários à Constituição Federal de 1988 / coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. - Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-309-2923-7

1. Brasil. [Constituição (1988)]. 2. Direito Constitucional - Brasil. I. Bonavides, Paulo, 1925-. II. Miranda, Jorge, 1941- III. Agra, Walber de Moura.

09-4267

CDU 342(81)

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

A EDITORA FORENSE se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição, aí compreendidas a impressão e a apresentação, a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo. Os vícios relacionados à atualização da obra, aos conceitos doutrinários, às concepções ideológicas e referências indevidas são de responsabilidade do autor e/ou atualizador.

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
COMPANHIA EDITORA FORENSE

Uma editora integrante dos GEN | Grupo Editorial Nacional

Endereço na Internet: <http://www.forense.com.br> - e-mail: forense@grupogen.com.br

Travessa do Ouvidor, 11 - Térreo e 6º andar - 20040-040 - Rio de Janeiro - RJ

Tels.: (0XX21) 3543-0770/(0XX11) 5080-0770 - Fax: (0XX21) 3543-0896

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

ÍNDICE SISTEMÁTICO

Nota dos Coordenadores Editoriais – Otavio Luiz Rodrigues Júnior e Francisco Bilac Pinto Filho.....	XIII
A Constituição Cidadã como Pacto Vivencial da Sociedade – <i>Walber de Moura Agra</i>	XVII
20 anos da Constituição Democrática de 1988 – <i>Carlos Alberto Siqueira Castro</i>	XXIII
Interpretação Constitucional – <i>Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy</i>	XXXVII
Mutação Constitucional – <i>Marcelo Casseb Continentino</i>	XLIII
A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança – <i>Jorge Miranda</i>	LVII
A Propósito dos Primeiros 20 Anos da Constituição Federal: democracia, república e reforma política – <i>Filomeno Moraes</i>	LXIX
Preâmbulo – <i>José Ribas Vieira</i>	1

Título I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Artigo 1º – <i>José Luiz Quadros de Magalhães</i>	7
Artigo 2º – <i>João Maurício Adeodato</i>	27
Artigo 3º – <i>José Luiz Quadros de Magalhães</i>	33
Artigo 4º – <i>Flávia Piovesan</i>	39
Os Direitos e as Liberdades Fundamentais na Constituição Brasileira, com alguns Ecos no Debate Constitucional Francês – <i>Bertrand Mathieu</i>	47
Direitos Fundamentais – <i>Eduardo C. B. Bittar</i>	51
Laicidade no Brasil – <i>Arnaud Martin</i>	59

TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Capítulo I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Artigo 5º, <i>caput</i> – <i>Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins</i>	69
Artigo 5º, <i>caput</i> e incisos I, II e III – <i>Alexandre José Paiva da Silva Melo</i>	77
Bem Comum – O Emergente Paradigma do Constitucionalismo Contemporâneo – <i>Krystian Complak</i>	87
Artigo 5º, incisos IV ao IX – <i>Otavio Luiz Rodrigues Junior</i>	95
Artigo 5º, incisos X ao XII – <i>Luiz Alberto David Araujo</i>	109
Artigo 5º, inciso XIII – <i>Christian Edward Cyril Lynch</i>	115
Artigo 5º, inciso XIV – <i>Luiz Alberto David Araujo</i>	121
Artigo 5º, inciso XV – <i>Christian Edward Cyril Lynch</i>	123

Artigo 5º, inciso XVI – <i>Dimitri Dimoulis</i>	129
Artigo 5º, incisos XVII ao XXI – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	139
Artigo 5º, incisos XXII ao XXVI – <i>Teresa Ancona Lopez</i>	145
Artigo 5º, incisos XXVII ao XXIX – <i>Maitê Cecilia Fabbri Moro</i>	153
Artigo 5º, incisos XXX a XXXII – <i>Teresa Ancona Lopez</i>	161
Artigo 5º, inciso XXXIII – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	165
Artigo 5º, incisos XXXIV ao XXXVII – <i>Misael Montenegro Filho</i>	169
Artigo 5º, incisos XXXIV ao XXXVII – <i>Clarisier Azevedo Cavalcante de Moraes</i>	181
Processo Secreto e Princípio do Contraditório – <i>Nelson Nery Júnior</i>	189
Artigo 5º, incisos XXXVIII ao LII – <i>Luiz Guilherme Arcaro Conci</i>	193
Artigo 5º, inciso LIII – <i>Alexandre Auto de Alencar</i>	207
Artigo 5º, incisos LIV ao LVII – <i>Luiz Guilherme Arcaro Conci</i>	215
Artigo 5º, incisos LVIII ao LXVII – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	225
Artigo 5º, inciso LXVIII – <i>Maria Lúcia de Paula Oliveira</i>	237
Artigo 5º, incisos LXIX e LXX – <i>Otavio Luiz Rodrigues Junior e Misael Montenegro Filho</i>	245
Artigo 5º, inciso LXXI – <i>Regina Quaresma</i>	277
Artigo 5º, inciso LXXII – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	285
Artigo 5º, inciso LXXIII – <i>Sérgio Cruz Arenhart</i>	287
Artigo 5º, incisos LXXIV ao LXXVII – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	303
Artigo 5º, inciso LXXVIII – <i>Luiz Guilherme Marinoni</i>	309
Artigo 5º, Parágrafos 1º ao 3º – <i>Leonardo Nemer Caldeira Brant e Karina Marzano Franco</i>	327
Artigo 5º, Parágrafo 4º – <i>Cláudio Brandão e Teodomiro Cardozo</i>	339

Capítulo II DOS DIREITOS SOCIAIS

Artigo 6º – <i>Alexandre Veronese</i>	353
Reserva do Possível e Mínimo Existencial – <i>Daniel Sarmento</i>	371
Artigo 7º ao 11 – <i>Alexandre Belmonte</i>	389

Capítulo III DA NACIONALIDADE

Artigos 12 e 13 – <i>Florisbal de Souza Del'Olmo</i>	467
--	-----

Capítulo IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Artigos 14 ao 16 – <i>Marco Aurélio Mello</i>	489
---	-----

Capítulo V DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Artigo 17 – <i>Martonio Mont'Alverne Barreto Lima</i>	509
---	-----

Título III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Reflexões sobre Nação, Estado Social e Soberania – <i>Paulo Bonavides</i>	517
---	-----

Capítulo I
DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Artigos 18 e 19 – <i>Fernando Gonzaga Jayme</i>	529
---	-----

Capítulo II
DA UNIÃO

Artigos 20 ao 24 – <i>Paulo Napoleão Nogueira da Silva</i>	539
--	-----

Capítulo III
DOS ESTADOS FEDERADOS

Artigos 25 ao 28 – <i>Marcelo Novelino</i>	577
Autonomia Municipal e a Ordem de Sucessão e Substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito – <i>Fernando Luiz Ximenes Rocha</i>	603

Capítulo IV
DOS MUNICÍPIOS

Artigos 29 ao 31 – <i>Nelson Nery Costa</i>	617
---	-----

Capítulo V
DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Artigos 32 e 33 – <i>Ibsen Noronha</i>	643
--	-----

Capítulo VI
DA INTERVENÇÃO

Artigos 34 ao 36 – <i>Francisco Bilac Pinto Filho</i>	653
---	-----

Capítulo VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo 37 – <i>Marcelo Figueiredo</i>	709
Artigo 37, incisos e parágrafos – <i>Jessé Torres Pereira Junior</i>	731
Artigo 38 – <i>Marcos Nóbrega</i>	795
Artigos 39 ao 41 – <i>José dos Santos Carvalho Filho</i>	803
Artigo 42 – <i>Guilherme Peña de Moraes</i>	839
Artigo 43 – <i>Raimundo Bezerra Falcão</i>	845
Artigo 43, Das Regiões – <i>Maria Antonieta Lynch de Moraes</i>	855

Título IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Capítulo I
DO PODER LEGISLATIVO

Do Conceito de Poder Legislativo – <i>Paulo Ferreira da Cunha</i>	863
---	-----

Artigos 44 ao 47 – Adriano Pilatti.....	869
Artigos 48 ao 50 – Leo van Holthe.....	885
Artigo 51 – Michel Temer.....	913
Artigo 52 – Samantha Ribeiro Meyer-Pflug.....	919
Artigos 53 ao 56 – José Bonifácio Tamm de Andrada.....	933
Artigo 57 – Ricardo Maurício Freire Soares.....	947
Artigo 58 – Luiz Carlos dos Santos Gonçalves.....	955
Artigos 59 ao 69 – Paulo Napoleão Nogueira da Silva.....	979
Artigos 70 ao 75 – Raymundo Juliano Feitosa.....	1049

Capítulo II DO PODER EXECUTIVO

Poder Executivo – Michele Carducci.....	1059
Artigos 76 ao 83 – Patrícia Rosset.....	1063
Artigo 84 – Pedro Buck.....	1085
Artigos 85 e 86 – Geraldo Brindeiro.....	1121
Artigos 87 e 88 – Jairo Gilberto Schäfer.....	1149
Artigos 89 ao 91 – Alexandre Coutinho Pagliarini.....	1159

Capítulo III DO PODER JUDICIÁRIO

Artigos 92 e 93, inciso VIII-A – José Levi Mello do Amaral Júnior.....	1169
Artigo 93, inciso IX – Helena Delgado Ramos Fialho Moreira.....	1187
Artigo 93, inciso X ao 99 – José Levi Mello do Amaral Júnior.....	1195
Artigo 100 – Leonardo José Carneiro da Cunha.....	1227
Artigos 101 e 102, incisos I e II – Glauco Salomão Leite.....	1247
Artigo 102, inciso III – Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha.....	1277
Artigo 102, parágrafo 1º – André Ramos Tavares.....	1293
Artigo 102, parágrafo 2º – Glauco Salomão Leite.....	1307
Artigo 102, parágrafo 3º – Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha.....	1311
Ação Direta Interventiva da União Sobre os Estados-Membros ou o Distrito Federal – Glauco Salomão Leite.....	1321
Artigo 103, caput e parágrafo 1º – Clèmerson Merlin Clève.....	1331
Ação Declaratória de Constitucionalidade – Soraya Lunardi.....	1349
Artigo 103, parágrafos 2º e 3º – Walber de Moura Agra.....	1363
Artigo 103-A – Glauco Salomão Leite.....	1371
Artigo 103-B – Luiz Armando Badin.....	1389
Artigos 104 e 105, caput e incisos I e II – Otavio Luiz Rodrigues Junior.....	1397
Artigo 105, inciso III – Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha.....	1417
Artigo 105, parágrafo único – Otavio Luiz Rodrigues Junior.....	1435
Artigos 106 ao 110 – Francisco Cavalcanti.....	1437
Artigos 111 ao 116 – Antônio Fabricio de Matos Gonçalves.....	1461
Artigos 118 ao 121 – Djalma Pinto.....	1493
Artigos 122 ao 124 – Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha.....	1521
Artigos 125 e 126 – Nagib Slaibi Filho.....	1537

Controle de Constitucionalidade: o controle jurisdicional da constitucionalidade. Democracia, poder judicial e justiça constitucional – <i>Cristina M. M. Queiroz</i>	1559
História do Controle de Constitucionalidade no Brasil – <i>Paulo Macedo Garcia Neto</i>	1575
Controle Difuso (Aspectos Gerais) – <i>Rubens Beçak</i>	1585
Controle Concentrado de Constitucionalidade: Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99 – <i>Paulo Adib Casseb</i>	1597
Interpretação Conforme a Constituição e Declaração de Inconstitucionalidade sem Redução de Texto – <i>José Levi Mello do Amaral Júnior</i>	1617

Capítulo IV
DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Artigos 127 ao 130 – <i>Walter Claudius Rothenburg</i>	1629
Artigo 130-A – <i>Hélder Risler de Oliveira</i>	1643
Artigos 131 e 132 – <i>Fabiano André de Souza Mendonça</i>	1653
Artigos 133 ao 135 – <i>Olavo Ferreira</i>	1667

Título V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Capítulo I
DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO

Artigos 136 ao 141 – <i>Agassiz Almeida Filho</i>	1675
---	------

Capítulo II
DAS FORÇAS ARMADAS

Capítulo III
DA SEGURANÇA PÚBLICA

Artigos 142 ac 144 – <i>Adriano Sant'ana Pedra e Anderson Sant'ana Pedra</i>	1699
--	------

Título VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

Capítulo I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Artigos 145 ac 149-A – <i>Edvaldo Pereira de Brito</i>	1747
Artigos 150 ac 152 – <i>Octavio Campos Fischer</i>	1803
Artigos 153 e 154 – <i>José Carlos Francisco</i>	1841
Artigo 155 – <i>Hugo de Brito Machado</i>	1867
Artigo 156 – <i>Hugo de Brito Machado Segundo</i>	1877
Artigos 157 ac 162 – <i>Carlos Valder do Nascimento e André Portella</i>	1885

Capítulo II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Artigos 163 ac 169 – <i>Fernando Facury Scaff e Luma Cavaleiro de Macedo Scaff</i>	1907
--	------

Título VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capítulo I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Artigos 170 ao 173 – Gilberto Bercovici	1933
Princípios Gerais da Atividade Econômica – Alexandre Aragão	1971
Artigos 174 ao 181 – Vladimir da Rocha França	1993

Capítulo II
DA POLÍTICA URBANA

Artigos 182 e 183 – Carlos Alberto Dabus Maluf	2025
--	------

Capítulo III
DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Artigos 184 ao 191 – Cristina Maria Fortini Pinto e Silva, Virginia Kirshmeyer e Rúsvel Beltrame	2059
---	------

Capítulo IV
DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Artigo 192 – Ives Gandra da Silva Martins	2095
---	------

Título VIII
DA ORDEM SOCIAL

Capítulo I
DISPOSIÇÃO GERAL

Capítulo II
DA SEGURIDADE SOCIAL

Artigos 193 e 194 – Ana Cláudia Redecker	2101
Artigo 195 – José Carlos Francisco	2123
Artigos 196 ao 200 – Ana Paula de Barcellos	2161
Artigos 201 ao 204 – Jorge Franklin Alves Felipe	2213

Capítulo III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

Artigos 205 e 206 – Antonio Jorge Pereira Júnior	2219
Artigo 207 – Cinthya Nunes Vieira da Silva e Marcelo Adelqui Felca	2239
Artigo 208 – Antonio Jorge Pereira Júnior e Cinthya Nunes Vieira da Silva	2255
Artigo 209 – José Roberto Covac Jr.	2261
Artigo 210 – Adib Kassouf Sad	2267
Artigo 211 – Cinthya Nunes Vieira da Silva	2273
Artigo 212 – Adib Kassouf Sad	2277
Artigo 213 – Cinthya Nunes Vieira da Silva e José Roberto Covac Jr.	2285

Comentários à Constituição Federal de 1988

Artigo 214 – José Roberto Covac Jr.	2287
Artigos 215 e 216 – André L. Costa-Corrêa.....	2291
Artigo 217 – Carlos Eduardo Ambiel	2297

Capítulo IV DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Artigos 218 e 219 – Alexandre Veronese.....	2305
---	------

Capítulo V DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Artigo 220 ao 224 – Paulo Lopo Saraiva	2333
--	------

Capítulo VI DO MEIO AMBIENTE

Artigo 225 – Geisa de Assis Rodrigues.....	2343
--	------

Capítulo VII DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

Artigo 226 – Antonio Jorge Pereira Júnior.....	2369
Artigos 227 ao 230 – Alexandre Moraes da Rosa	2391

Capítulo VIII DOS ÍNDIOS

Artigos 231 e 232 – Robério Nunes dos Anjos Filho	2399
---	------

Título IX DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS

Artigos 234 e 235 – Fernando Gonzaga Jayme	2431
Artigo 236 – Rafael Peteffi da Silva	2435
Artigos 237 e 238 – Maria Vital da Rocha e Otavio Luiz Rodrigues Junior	2443
Artigos 239 e 240 – Sergio Pinto Martins	2447
Artigo 241 – Clarissa Marques.....	2453
Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação entre os Entes Federados – Andreas J. Krell.....	2457
Artigo 242 – Roberta Cruz Silva	2461
Artigo 243 – Larissa Maria de Moraes Leal	2467
Artigo 244 – Clarissa Marques.....	2471
Artigo 245 – Danilo Fontenele Sampaio Cunha.....	2477
Artigo 246 – Clarisier Azevedo Cavalcante de Moraes	2481
Artigo 247 – Danilo Fontenele Sampaio Cunha.....	2487
Artigos 248 ao 250 – Sergio Pinto Martins.....	2493
Bibliografia	2497



ARTIGOS 163 AO 169

Fernando Facury Scaff

Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará. Doutorado em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorado pela Università Degli Studi di Pisa em Direito Público. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal do Pará (licenciado). Consultor da Fundação Ford, da CAPES, do CNPq e advogado.

Luma Cavaleiro de Macedo Scaff

Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada. Mestranda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo. Pesquisadora bolsista da Fundação Ford.

Capítulo II

Das Finanças Públicas

Seção I

Normas gerais

Art. 163. *Lei complementar disporá sobre:*^{1,2}

-
- 1 *Origem do texto:* A redação do dispositivo é originária da Constituição de 1988. A Emenda Constitucional nº 40 de 2003 alterou o inciso V, cuja redação anterior era "V – fiscalização das instituições financeiras".
 - 2 *Constituições Brasileiras Anteriores:* arts. 165 e 466 da Constituição de 1824; art. 4º; art. 34, 2º e 3º e 7º; art. 65, 2º da Constituição de 1891; art. 12, VI; art. 13, § 3º; art. 5º, XIX, i; art. 39, III; art. 101, § 3º, da Constituição de 1934; art. 9º, d; art. 16, VI e VII; art. 167, c, da Constituição de 1937; art. 7º, VI; art. 5º, XV, k; art. 7º, VI; art. 15, § 3º; art. 19, § 4º; art. 65, III; art. 5º, IX, da Constituição de 1946; art. 13, VII; art. 20, II; art. 8º, XVII, l; art. 30, c; art. 70 da Constituição de 1967 com Emenda Constitucional de 1969.

- I – finanças públicas;*
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;*
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;*
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;*
- V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;*
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.³⁻⁴*

Art. 164. *A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.⁵*

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.⁶⁻⁷

3 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 30 (EC nº 19/98); art. 3º, II; art. 21, VIII; art. 22, VII; art. 34, V, a; art. 35, I; art. 37; art. 38; art. 43; art. 48, II e XIII; art. 49, X; art. 164; art. 165; art. 166; art. 167; art. 168; art. 169; art. 193; art. 234; art. 13, § 6º, ADCT; art. 34, § 2º, I ADCT.

4 *Jurisprudência:* STF: ADI nº 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 28.09.2000, *Informativo*, nº 204; ADI nº 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Britto, julgamento em 08.08.2007, *Informativo*, nº 475; ADI nº 686-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 26.03.1992, *DJ* 06.04.2001.

5 *Origem do texto:* Texto originário da Constituição de 1988.

6 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 52, III, d; art. 84, XIV.

7 *Jurisprudência:* Rcl nº 3.872-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 14.12.2003, *DJ* 12.05.2006; ADI nº 2.600-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 24.04.2002, *DJ* 25.10.2002; ADI nº 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 05.06.2002, *DJ* 23.08.2002; ADI nº 3.075-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 05.06.2002, *DJ* 18.06.2004; ADI nº 3.578-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 14.09.2005, *DJ* 24.02.2006.

Seção II

Dos orçamentos

Art. 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*⁸⁻⁹

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá 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.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – 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.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

8 *Origem do texto:* Texto originário da Constituição de 1988.

9 *Constituições Brasileiras Anteriores:* art. 172 da Constituição de 1824; art. 34; art. 54, 8º da Constituição de 1891; art. 39, 2º; art. 50 da Constituição de 1934; art. 13, c; art. 67; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72 da Constituição de 1937; art. 22; art. 73; art. 74; art. 75; art. 76; art. 77 da Constituição de 1946; art. 46, II e III; art. 63; art. 64; art. 65; art. 66; art. 67; art. 68; art. 69; art. 70 da Constituição de 1967; art. 60; art. 61; art. 62; art. 63; art. 64; art. 65; art. 66; art. 67; art. 68; art. 69 da Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional de 1969.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.¹⁰⁻¹¹

Art. 166. *Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.¹²⁻¹³*

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

- 10 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 24, II; art. 48, II; art. 62, § 1º, d; art. 68, § 1º, III; art. 74, I; art. 84, XXIII; art. 100, § 1º; art. 166; art. 167; art. 184, § 4º; art. 195, caput e § 1º; art. 198, § 1º; art. 204; art. 55, ADCT; art. 57, § 3º, ADCT; art. 78, § 4º, ADCT.
- 11 *Jurisprudência:* ADI nº 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21.09.1994, *DJ* 23.04.2004; ADI nº 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 09.05.2002, *Informativo*, nº 267; ADI nº 1.759-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 12.03.1998, *DJ* 06.04.2001; ADI nº 748-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 01.07.1992, *DJ* 06.11.1992; ADI nº 2.464, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11.04.2007, *DJ* 25.05.2007; ADI nº 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 07.05.2002, *DJ* 27.04.2001; ADI nº 820, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15.03.2008, *DJe* 29.02.2008; (ADI nº 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16.08.2006, *DJ* 17.11.2006; ADI nº 1.144, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* 08.09.2006; ADI nº 882, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19.02.2004, *DJ* 23.04.2004; ADI nº 2.072-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 17.11.2009, *DJ* 19.09.2003; ADI nº 3.949-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.08.2008, *Informativo*, nº 515; ADI nº 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 19.12.2001, *DJ* 14.11.2003; ADI nº 612-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 03.06.1993, *DJ* 06.05.1994; ADI nº 1.243-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 17.08.1995, *DJ* 27.10.1995; ADI nº 1.726-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 16.09.1998, *DJ* 30.04.2004; ADI nº 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26.02.1998, *DJ* 18.05.2001; ADI nº 820, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15.03.2007, *DJe* 29.02.2008; ADI nº 1.417, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 02.08.1999, *DJ* 23.03.2001; ADI nº 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19.12.2006, *DJ* 16.03.2007; AI nº 366.317-AgR, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 14.05.2002, *DJ* 14.06.2002; ADI nº 1.726-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 16.09.1998, *DJ* 30.04.2004; ADI nº 2.250-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 02.04.2006, *DJ* 01.08.2003.
- 12 *Origem do texto:* Texto originário da Constituição de 1988.
- 13 *Constituições Brasileiras Anteriores:* art 172, Constituição de 1824; art. 29; art. 34, 1º, da Constituição de 1891; art. 50 da Constituição de 1934; arts. 67, 68, 69, 70, 71 e 72 da Constituição de 1937; arts. 73, 74, 75, 76 e 77 da Constituição de 1946; arts. 67, 68, 69 e 70 da Constituição de 1967; arts. 65, 66, 67, 68 e 69 da Constituição de 1967 com a Emenda de 1969.

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 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.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 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.¹⁴⁻¹⁵

Art. 167. São vedados:¹⁶

- 14 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988: art. 24, II; art. 48, II; art. 62, § 1º, d; art. 68, § 1º, III; art. 72; art. 74, I; art. 84, XXIII; art. 100, § 1º; art. 165, § 9º; art. 166; art. 167; art. 184, § 4º; art. 195, caput e § 1º; art. 198, § 1º.*
- 15 *Jurisprudência: ADI nº 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21.09.1994, DJ 23.04.2004; ADI nº 2.810-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 26.02.2003, DJ 25.04.2003; ADI nº 1.254-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 14.07.1995, DJ 18.08.1995; ADI-MC nº 4.048, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento 14.05.2008.*
- 16 *Constituições Brasileiras Anteriores: art 172, Constituição de 1824; art. 29, art. 34, 1º, da Constituição de 1891; art. 50 da Constituição de 1934; arts. 67, 68, 69, 70, 71 e 72 da Constituição de 1937; arts. 73, 74, 75, 76 e 77 da Constituição de 1946; arts. 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 e 70 da Constituição de 1967; arts. 65, 66, 67, 68 e 69 da Constituição de 1967 com a Emenda de 1969.*

*I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;¹⁷

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.¹⁸

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

17 *Redação Anterior:* “IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”.

18 Os incs. X e XI foram incluídos na Constituição Federal, respectivamente, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

*§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.*¹⁹⁻²⁰⁻²¹

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.*²²⁻²³⁻²⁴⁻²⁵

- 19 A Emenda Constitucional nº 3 de 1993 acrescentou o § 4º ao art. 167 da Constituição.
- 20 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 37, XXII, art. 62, art. 155, art. 156, art. 157, art. 158, art. 159, art. 165 e seu § 8º, art. 166, art. 168, art. 169, art. 195, I, a e II, art. 198, § 2º, art. 201, art. 212, art. 37, ADCT.
- 21 *Jurisprudência:* STA nº 223-AgR, Rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello, julgamento em 14.04.2008, *Informativo*, nº 502; Pet nº 2.836-QO, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 11.02.2003, *DJ* 14.03.2003; ADI nº 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19.12.2006, *DJ* 16.03.2007; ADI nº 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 29.08.1990, *DJ* 08.03.1991; ADI nº 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 12.02.2003, *in: Informativo*, nº 297; ADI nº 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 09.05.2002, *Informativo*, nº 267; ADI nº 2.529, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.06.2007, *DJ* 06.09.2007; ADI nº 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19.12.2006, *DJ* 16.03.2007; ADI nº 3.401, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.04.2006, *DJ* 23.02.2007; ADI nº 3.401-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 03.02.2005, *DJ* 03.06.2005; ADI nº 3.401-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 03.02.2005, *DJ* 03.06.2005; ADI nº 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.05.2008, *DJe* 22.08.2008.
- 22 *Origem do texto:* Texto introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/04. A redação originária da Constituição de 1988 foi: "Art. 168 Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º".
- 23 *Constituições Brasileiras Anteriores:* art. 204, parágrafo único, da Constituição de 1946; art. 112 da Constituição de 1967; art. 117 da Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional de 1969.
- 24 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 165, § 9º; art. 167, V e § 2º; art. 166, § 8º.
- 25 *Jurisprudência:* ADI nº 3.401, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.04.2006, *DJ* 23.02.2007; AO nº 347-QO, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 29.09.2000; MS nº 22.384, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 26.09.1997; ADI nº 1.578-MC, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* 06.06.1997; MS nº 21.291-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 27.10.1995; MS nº 21.450, Rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 05.06.1992; ADI nº 126, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* 05.06.1992.

Art. 169. *A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*²⁶⁻²⁷

§ 1º *A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º *Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.*

§ 3º *Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º *Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.*

§ 5º *O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.*

§ 6º *O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.*

§ 7º *Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.*²⁸⁻²⁹

26 *Origem do texto:* O caput é originário da CF/88, tendo sido os parágrafos alterados pela Emenda Constitucional nº 19/98.

27 *Constituições Brasileiras Anteriores:* art. 66, § 4º e art. 67 da Constituição de 1967; art. 64 e art. 65 da Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional de 1969.

28 *Preceitos Constitucionais Correlacionados na Constituição de 1988:* art. 33; art. 96; art. 127, § 2º; art. 247.

29 *Jurisprudência:* ADI nº 3.756-ED, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 24.10.2007, DJ 23.11.2007; ADI nº 3.756, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 21.06.2007, DJ 19.10.2007; ADI nº 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Britto, julgamento em 09.08.2007, DJe 12.09.2008; ADI nº 2.022-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 09.12.1999, DJ 28.04.2000; ADI nº 3.853, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 12.09.2007, DJ 26.10.2007; ADI nº 541, voto do Carlos Velloso, julgamento em 10.05.2007, DJ 06.09.2007; ADI nº 2.104-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 04.05.2000, DJ 20.10.2000; ADI nº 2.094-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 03.11.1999, DJ 15.12.2000; RE nº 428.991, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 26.08.2008,

1. REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS GERAIS SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS

01. As leis complementares foram introduzidas no sistema brasileiro pela Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional de 1969 com a função de “complementar” a disciplina de determinadas matérias e obtiveram com isso um *status* diferenciado na estrutura normativa brasileira. Sua função primordial era unificar e, com isso, centralizar decisões dentro do sistema federativo brasileiro.

As Leis Complementares não possuem a rigidez das normas constitucionais para sua alteração, nem a facilidade das leis ordinárias, mas requerem um procedimento legislativo especial (art. 59), pois exigem *quorum* especial – maioria absoluta das Casas – para sua aprovação, nos moldes do artigo 69. É a Constituição que determina quais matérias devem ser regidas através de leis complementares.

O dispositivo em comento reserva algumas matérias que devem ser regulamentadas por lei complementar. É bastante claro ao elencar sobre quais assuntos deve dispor a Lei Complementar.

02. Um debate que sempre surge é sobre se a expressão “lei complementar disporá” restringe a apenas uma ou mais de uma lei dessa estirpe. Ou seja, se uma única lei complementar for editada sobre certos aspectos do rol de matérias tratadas nos incisos ela deverá ser considerada excludente de outras, única? Ou poderá haver outra lei complementar que disponha sobre aspectos não tratados na anterior? Entende-se que podem existir tantas leis complementares quantas sejam necessárias. Não há no comando normativo nenhuma ordem que determine que apenas uma lei complementar disponha sobre todos os aspectos tratados nos incisos. Bem como entende-se ser plenamente possível a existência concomitante de várias Leis Complementares que tratem de matérias referentes a cada qual dos incisos, tal como existe para o item I, “finanças públicas”.

03. A expressão “finanças públicas”, prevista no inciso I do artigo 163, deve ser entendida como incluindo as operações básicas necessárias para o perfeito funcionamento do Estado, quais sejam, operações que tratem de receita pública, despesa pública, orçamento e crédito público. Existe uma lei ordinária federal, de número 4.320/64, que dispõe sobre estas matérias. Observa-se que, embora seja uma lei ordinária, ela possui *status* de lei complementar reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeros julgados, em face de que à época de sua promulgação, 1964, a figura da “lei complementar” não existia no ordenamento jurídico brasileiro.

A expressão “finanças públicas” possui uma abrangência de tal monta que seria suficiente tê-la no texto constitucional, uma vez que todos os demais incisos são meros desdobramentos dessa concepção, vinculada nas atividades públicas de receita, despesa, orçamento e crédito.

Informativo, nº 517; ADI nº 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 21.05.2007, *DJ* 14.09.2007.

04. O inciso II do artigo 163 trata diretamente de “crédito público”, pois estabelece a necessidade de lei complementar para dispor sobre a “dívida pública externa e interna” do Estado brasileiro, e de todas as entidades controladas pelo Poder Público. O Senado Federal brasileiro possui grande responsabilidade nesse processo, pois a ele compete, privativamente (art. 52) autorizar as operações externas de natureza financeira (V), fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida pública consolidada (inc. VI) e dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno que envolvam o Poder Público (inc. VII).

05. No mesmo diapasão labora o inciso III, que também trata de crédito público, pois requer lei complementar para dispor sobre a concessão de garantias por parte do poder público. O Senado Federal também tem um papel importante na relação, qual seja o de dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII).

06. Ainda sobre crédito público trata o artigo 163, inciso IV, ao exigir lei complementar para dispor sobre emissão e resgate de títulos da dívida pública. Mais uma vez o papel do Senado sobressai, pois cabe a esse órgão político estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais brasileiros.

07. Quando o inciso V trata de “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”, volta-se muito mais para o âmbito da despesa pública, e, dentre outras, a Lei Complementar de regência é a Lei de Responsabilidade Fiscal, de nº 101/00, a qual rege de forma precípua os gastos e o nível de endividamento da administração pública brasileira. Nesse âmbito, é completa a correlação desta norma com o disposto no art. 70 e seguintes da Constituição, que tratam do sistema de controle interno a cada Poder (art. 74, CF) e externo a todos, que cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, CF).

08. O inciso VI volta a tratar de operações de crédito, estabelecendo que as operações cambiais a serem realizadas pelo poder público devem ser regradas através de lei complementar. Este inciso possui correlação com o inciso II, que trata de endividamento público no exterior, bem como com o inciso IV, que trata de emissão e resgate de títulos da dívida pública, vários dos quais emitidos em moeda estrangeira – o que pressupõe em dado momento a realização de operação cambial.

09. Por fim, o último inciso, descasado dos demais – pois trata do Sistema Financeiro Nacional e não de *finanças públicas* –, estabelece a necessidade de lei complementar para a compatibilização das funções das organizações oficiais de crédito da União, preservando as características daquelas voltadas para o desenvolvimento regional. Atualmente existem várias instituições oficiais de crédito no Brasil, dentre elas o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e alguns outros.

Indicação de Normas:

Lei nº 4.320/64 (Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Dis-

trito Federal); Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal); Decreto-lei nº 1.833/80 (Extingue a vinculação a categorias econômicas, na aplicação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, de recursos tributários transferidos pela União); LC nº 101/00 (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal); Lei nº 8.388/91 (Diretrizes para o reescalonamento, pela União, de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios); Decreto nº 456/92 (Regulamenta a Lei nº 8.388/91); Lei nº 4.595/64 (Conselho Monetário Nacional); Decreto-lei nº 9.025/46 (Operações de câmbio); Decreto-lei nº 9.602/46 (Operações de câmbio); Lei nº 1.807/53 (Operações de câmbio); Lei nº 4.131/62 (Aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior).

2. COMPETÊNCIA DO BANCO CENTRAL

01. Criado em 31 de dezembro de 1964 com a promulgação da Lei nº 4.595, o Banco Central do Brasil é uma autarquia federal que integra o Sistema Financeiro Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda do Brasil. É a principal autoridade monetária do país, sendo o sucessor da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC. Com sua criação passou a assumir funções que também estavam a cargo do Banco do Brasil e do Tesouro Nacional.

02. Este dispositivo deve ser estudado em conjunto com o artigo 21, VII, que disciplina a competência exclusiva da União para emitir moeda e a ela cabe legislar sobre o sistema monetário. O artigo em comento dispõe que a referida competência será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

03. O presidente e os diretores do Banco Central serão nomeados pelo Presidente da República (art. 84, XV), após aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal, por voto secreto e mediante arguição pública (art. 52, III, d).

É de competência exclusiva do Banco Central do Brasil:

- a) emitir papel moeda e moeda metálica;
- b) executar serviços de meio circulante;
- c) receber os recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais;
- d) realizar operações de redesconto e empréstimos de assistência à liquidez às instituições financeiras;
- e) regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis;
- f) efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais;
- g) autorizar, normatizar, fiscalizar e intervir nas instituições financeiras;
- h) controlar o fluxo de capitais estrangeiros, garantindo o correto funcionamento do mercado cambial.

04. O § 1º veda ao Banco Central a concessão de empréstimos ao Tesouro Nacional. O objetivo dessa norma é preservar a autoridade monetária do Banco, im-

pedindo que o Tesouro Nacional realize despesas além das receitas de que dispõe e das operações de créditos que foram autorizadas na forma da Constituição no limite das leis pertinentes.

Antes da existência desta norma, que data de 1988, era permitido ao Tesouro Nacional se endividar através de empréstimos realizados junto ao Banco Central que, como autoridade incumbida da emissão da moeda, alargava a base monetária de tal forma a permitir atender a todas as necessidades do Tesouro e, com isso, ampliava fortemente as pressões inflacionárias. Com o advento do § 1º, este tipo de procedimento cessou. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre moeda e limites da sua emissão (art. 48, XIV).

No mesmo sentido, o § 1º veda a concessão de empréstimos a instituições não-financeiras, restringindo a atuação do Banco Central à regulação do sistema financeiro brasileiro.

05. Já o § 2º, de forma bastante coerente, permite que sejam realizadas operações de compra e venda de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, com o intuito de regulação da oferta de moeda e da taxa de juros. A diferença fica por conta da limitação de endividamento do Tesouro Nacional, conforme regulado através do art. 163, da Constituição. O endividamento público, através do sistema de crédito, deverá respeitar os limites máximos estabelecido nas normas infraconstitucionais, que devem ser editados em obediência ao comando constitucional ora sob análise. Logo, a compra e venda de títulos públicos pelo Banco Central deve ter sempre por escopo a regulação do mercado de moeda e de juros, não podendo ter, por motivos óbvios, finalidades lucrativas ou especulativas.

06. O § 3º regula onde deverão ser depositadas as disponibilidades de caixa dos entes e órgãos públicos. Trata-se de uma norma que possui nítido caráter regulamentar, mas que, por força de lobbies e pressões corporativas, foi alçada a condição de norma constitucional.

As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas serão depositadas em instituições oficiais.

Indicação de Normas:

Decreto nº 2.321/87 (Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências.); Lei nº 4.595/64 (Lei do Sistema Financeiro Nacional).

3. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

01. A Constituição de 1988 criou o Sistema Orçamentário que deve ser utilizado como um instrumento necessário e imprescindível para organizar a vida financeira do país. No modelo federal brasileiro, cada ente subnacional deve proceder a seu próprio Sistema Orçamentário, escudado nos Princípios e no modelo estabelecido minuciosamente pela Constituição para a União.

02. Um debate ancestral, mas que ainda hoje se pode verificar na doutrina brasileira e de outros países diz respeito à natureza jurídica do Orçamento. Pode-se brevemente referir a existência de três correntes:

a) A que entende ser o Orçamento uma lei em sentido formal, isto é, que apenas cumpre uma formalidade exigida pelas normas que o regem, não sendo suficiente nem para criar receitas – pois será necessária uma lei própria que as estabeleça – nem para realizar as despesas, que necessitarão de outros meios para sua realização – licitações, concursos etc. Logo, para os adeptos dessa corrente, trata-se apenas de uma lei de planejamento, síntese relacional das receitas previstas e despesas a serem realizadas. Dentre outros, pode-se arrolar nesta corrente, o alemão Paul Laband e Ricardo Lobo Torres no Brasil.

b) Outros entendem que se trata de um “ato condição”. Leon Duguit relata que não se trata nem de uma lei que gera “direitos subjetivos” aos seus destinatários, nem de uma lei completamente abstrata e geral, que ele denomina de “ato regra”. Os “atos condição” ficam no meio termo entre estas duas espécies e se caracterizam como um tipo especial de normas que têm a função de requisito para que outra norma seja editada, essa sim, de efeitos concretos. Duguit entendia que o Orçamento era um “ato condição” para as despesas, pois elas necessitariam desta autorização orçamental para que viessem a ser realizadas na forma dos atos posteriores que se lhe seguissem; e seria uma norma de direito material, gerando direitos gerais e abstratos para fins da receita, pois o Orçamento criaria a possibilidade de sua direta exigibilidade – isso nos países em que este tipo de renovação legal orçamental anual é necessária para manter a validade das normas jurídicas de arrecadação tributária. Nos países em que isso não é necessário – tal como no Brasil, onde o fundamento de validade da arrecadação tributária se encontra na lei ordinária impositiva editada de conformidade com a Constituição –, também seria um “ato condição” para as receitas.

Gastón Jèze segue a mesma linha de Duguit, ressaltando que a lei orçamentária era sempre um “ato condição”, seja para a receita, seja para a despesa, jamais gerando direitos às partes envolvidas.

c) Uma terceira corrente é capitaneada pela doutrina espanhola, notadamente por Sainz de Bujanda, para quem a lei orçamentária é uma lei material como todas as demais, e, portanto, gera efeitos como todas as outras, sem exceção. No Brasil, Regis Fernandes Oliveira adota esta linha de pensamento.

03. No Brasil, a lei orçamentária possui tramitação especial prevista pela Constituição, embora tenha a mesma validade das demais leis materiais ordinárias. Nesse sentido, quando fixa a despesa, estes gastos devem ser cumpridos, sob condição de outras normas que concretizem sua realização, seja uma licitação, seja a contratação de servidores públicos através de concurso, seja pela via dos precatórios, e por aí assim. É claro que nem todas as despesas são cumpridas em um ano, podem ser relegadas a outros períodos – são os chamados “restos a pagar”.

As receitas também devem seguir o mesmo diapasão, pois embora a norma orçamentária estime a arrecadação, sua eficácia decorre das normas tributárias

(constitucionais e legais) impositivas dessa receita. Devem ser arrecadadas, mas o montante que surgirá dependerá dos fatos econômicos impositivos sobre os quais elas incidem. Assim, por exemplo, haverá maior ou menor arrecadação de Imposto sobre a Renda quanto maior for a renda das pessoas.

O mesmo ocorre com as operações de crédito.

Nesse sentido, é primoroso o conceito de Klaus Stern, citado por Ricardo Lobo Torres (*O Orçamento na Constituição*, p. 10), para quem as normas orçamentárias correlacionam como o Estado arrecada, gasta e se endivida.

04. O dispositivo em comento introduz o Sistema Orçamentário, indicando os instrumentos normativos que integram o sistema, quais sejam: a) Plano plurianual; b) Lei de diretrizes orçamentárias e c) Lei orçamentária anual.

O plano plurianual – PPA (art. 165, I, CF) deve ser estabelecido por Lei de iniciativa do Poder Executivo e disporá, de forma regionalizada, sobre 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, CF). Esta norma deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, devendo encerrar-se ao final do primeiro ano do mandato subsequente (art. 35, § 2º, I, ADCT).

Esta lei é de tamanha importância que o próprio artigo 165, § 4º determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual, assim como as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual. (art. 166, § 3º, I, CF)

05. Em consonância com o Plano Plurianual, deve ser enviada anualmente ao Congresso Nacional o projeto de outra norma, denominada de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (art. 165, II, CF), que compreenderá 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, § 2º, CF). Trata-se de uma lei anual e deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até meados de abril, o qual terá até final de junho para sua discussão e votação.

A função da LDO é estabelecer os primados e as diretrizes para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, que se lhe deve seguir, e com ela deve estar alinhado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) criou outras funções para a LDO, tais como o estabelecimento do equilíbrio orçamentário, as possibilidades de serem realizadas limitações de empenho, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados, e as condições e exigências para a transferência de recursos a entes públicos e privados através de subvenções. Passou a exigir ainda que a LDO veiculasse um Anexo de Metas Fiscais e um Anexo de Risco Fiscais. Todas estas funções criadas pela LRF para serem veiculadas pela LDO são *funções anômalas*, pois originalmente não estavam previstas na Constituição – embora es-

sas exigências não se constituam em inconstitucionalidades, pois nada impede que uma Lei Complementar – tal como a LRF (LC nº 101/00) venha a estabelecer este tipo de exigências.

06. É estabelecida ainda a exigência da Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 165, III, CF) cuja função principal é a gestão administrativa e financeira do país.

Fruto do Princípio da Unidade, esta norma compreende três diferentes tipos de Orçamento:

a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

c) 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 CF).

Este parágrafo (art. 165, § 5º), além de conter o Princípio da Unidade acima referido, revela também o Princípio da Universalidade, pois determina que todas as receitas e despesas relativas ao Estado sejam englobadas em um único Orçamento, sejam de que tipo forem (capital, correntes etc.) A ideia é que a universalidade do que for arrecadado, do que for gasto e das operações de crédito estejam reunidos em um único documento – daí a conjugação de “universalidade” com “unidade”.

Além disso, o projeto da LOA deverá acompanhar, de forma regionalizada, o efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º).

Este projeto deve ser encaminhado ao Congresso até 31 de agosto e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa do mesmo ano.

07. Outro importante Princípio Orçamentário é o da Exclusividade, pois visa evitar abusos que se verificava na votação dos orçamentos antes de 1988, quando, por meio de emendas à propostas do Executivo, Deputados e Senadores introduziram na lei orçamentária matérias absolutamente estranhas ao direito financeiro, o que gerava as chamadas *caudas orçamentárias* ou *orçamentos rabilongos*. No texto de 1988, este princípio está expresso no art. 165, § 8º que veda à lei orçamentária conter dispositivo estranho à fixação de despesa e à previsão de receita, excluindo desta vedação apenas as seguintes matérias: a) autorização para abertura de créditos suplementares; b) contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

08. Existe ainda o Princípio da Anualidade Orçamentária – que difere, por sua vez, da Anterioridade Tributária, mas guarda semelhança com o vetusto Princípio da Anualidade Tributária, existente a época da Constituição de 1946.

Esse Princípio determina que a Lei Orçamentária seja anualmente submetida ao Congresso Nacional e que seu prazo de vigência seja igualmente anual. Trata-se de uma característica da LOA e da LDO terem vigência anual, pois, como regra, todas as demais normas jurídicas possuem vigência indeterminada. No período consti-

tuínte, houve acirrado debate acerca da possibilidade de ser instituído no Brasil orçamentos bianuais, o que não vingou.

09. O artigo 165, § 9º, I, transfere à lei complementar a competência para dispor sobre várias classes de assuntos:

a) Exercício financeiro – atualmente vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, coincidindo, portanto, com o ano civil, nos termos da Lei nº 4.320/64 que, embora não seja formalmente lei complementar, como tal foi recepcionada pela CF/88.

b) Vigência, prazos, elaboração e organização das leis orçamentárias. Enquanto não for editada a referida lei complementar, vigorará o disposto no artigo 35, § 2º, ADCT.

c) normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Pública – grande parte desta matéria foi equacionada pela Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. Desta maneira, o Sistema Orçamentário brasileiro funciona como um funil para o planejamento, na medida em que vincula as disposições de uma espécie normativa às das outras.

Em primeiro lugar, devem ser obedecidos os Fundamentos (art. 1º) e os Objetivos Constitucionais (art. 3º) que devem servir de lastro na construção desse Sistema Orçamentário, e que são perenes, para qualquer esfera de governo ou de coloração política, uma vez que deve ser respeitado o pluralismo político.

Na sequência, deve ser organizado o PPA que é uma lei com prazo de validade de quatro anos, e que estabelece os planos e projetos de governo para esse período.

Após, deve ser editada a LDO, que tem por função precípua orientar a construção do projeto LOA, além de outras atribuições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, no âmbito da proposição normativa, surge a LOA, que é igualmente uma lei de prazo determinado – e a parte final do funil referente ao planejamento orçamentário – que deve reger a realização de todas as despesas governamentais pelo período de um ano.

A execução orçamentária de toda essa construção incumbe ao Poder Executivo, no âmbito de seus próprios órgãos internos, bem como aos demais Poderes que recebem de forma dozeavada os recursos que lhes cabe (art. 168, CF). Incumbe ao Poder Executivo publicar até 30 dias após o encerramento de cada bimestre relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º, CF).

A fiscalização financeira e orçamentária deve ocorrer através do sistema de *controle interno* a cada Poder (art. 70, CF), e ao Poder Legislativo, no âmbito do *controle externo*, que deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, CF).

Indicação de Normas:

Lei Complementar nº 101/00 e Lei nº 4.320/64.

4. PROCEDIMENTO DE CONFECCÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

01. O artigo 166 trata especificamente da tramitação das leis orçamentárias previstas no artigo 165, CF.

Antes de ingressar na análise dos dispositivos sob comento, é necessário analisar o “ciclo orçamentário”, qual seja, as fases para a formalização da lei orçamentária. Para facilitar a análise teórica, e a exposição didática deste ciclo, parte-se do pressuposto que já tenha sido aprovado o PPA – Plano Plurianual e a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Desse modo, a exposição seguirá apenas os passos do ciclo orçamentário da LOA – Lei Orçamentária Anual, a qual possui três fases: administrativa, legislativa e de execução.

São agentes desse ciclo orçamentário federal: o órgão central, que é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias. Entre estes agentes circulam as informações e planos que consubstanciam o projeto de lei orçamentária anual, bem como gerenciam sua execução, tramitando informações “de cima para baixo”, bem como “de baixo para cima”, para usar uma expressão de José Maurício Conti (*A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*, p. 76 e ss.).

02. A fase administrativa do ciclo orçamentário cuida da preparação do projeto de lei orçamentária anual.

Na etapa preliminar, o órgão central elabora as diretrizes e fixa as metas para aquele período. Define etapas, agentes, cronogramas, prioridades, metas e dá as instruções gerais para sua concretização. Desnecessário pontuar que tudo deve estar de acordo com as disposições constantes do PPA e da LDO, as quais, por sua vez, devem estar compatíveis com as disposições constitucionais. É nesta fase que são apresentadas as estimativas iniciais de receitas para o período – o que é uma grande responsabilidade, pois estas é que determinarão a fixação das despesas. Estas diretrizes são repassadas pelo órgão central para os órgãos setoriais que, por sua vez, as transmitem às unidades orçamentárias.

Na etapa intermediária, as unidades orçamentárias, de posse dos vários dados que lhe foram fornecidos, definem suas prioridades e necessidades, formalizando sua proposta – e a encaminha ao órgão setorial que, por sua vez, unifica as propostas enviadas pelas diversas unidades orçamentárias sob sua supervisão, e a remete ao órgão central.

Na etapa final, compete ao órgão central consolidar e formalizar o projeto de LOA, ajustando com outros órgãos governamentais a estimativa de receita e a projeção de inflação, e calibrando a meta de superávit primário. Coordenando todas as informações recebidas, e todas as propostas remetidas pelos órgãos setoriais, o órgão central finaliza a proposta de lei orçamentária anual e a encaminha ao Presidente da República que, caso concorde, a remeterá ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei, exercendo sua competência privativa (art. 84, XXXIII e art. 165, III, CF). O artigo 62, § 1º, d, CF veda expressamente a possibilidade de edição

de Medidas Provisórias acerca das leis orçamentárias. Caso o Presidente da República não concorde com algum aspecto, a fase administrativa do ciclo orçamentário deverá ser realizada novamente, com referência ao específico item em dissenso.

Com esta remessa encerra-se a fase administrativa e se inicia a fase legislativa da LOA – objeto do artigo sob análise.

03. A fase legislativa inicia-se com o envio do Projeto de LOA pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Embora o projeto deva ser apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, *caput*), sua análise inicial deve ser realizada por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores (art. 166, § 1º), que é a chamada Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional.

Nesta Comissão é que se desempenha a maior parte das funções de aprovação e controle orçamentário, tanto assim que a ela compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias e demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como, em fase posterior, apreciar as contas do Presidente da República e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (art. 166, § 1º, I e II). É por tal fato que se considera esta Comissão Mista do Orçamento como uma das mais poderosas do Congresso Nacional, e que possui caráter permanente.

04. As emendas que vierem a ser propostas ao projeto de LOA deverão ser apreciadas nessa Comissão, que sobre elas dará parecer, sendo que a decisão final caberá ao Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 166, § 2º). Deve-se destacar que o Congresso aprova ou rejeita o parecer exarado pela Comissão, e não procede a uma nova análise do projeto enviado.

Estas emendas somente podem ser aprovadas (§ 3º):

a) Como pressuposto, caso sejam compatíveis com a CF, o PPA e a LDO (ver também o § 4º do art. 166);

b) Indiquem os recursos necessários para fazer frente às novas despesas que sejam propostas, sendo aceitos apenas os que decorrerem de anulação de despesas – por outras palavras, não há como reestimar a receita nesta fase –, e sendo vedada a anulação de dotações referentes às despesas com o pagamento de pessoal e seus encargos, o serviço da dívida (pagamento de juros) e com as transferências constitucionais para entes federativos; e

c) Sejam meramente redacionais, visando corrigir erros ou omissões.

05. O Presidente da República também poderá propor emendas ao projeto de lei enviado, desde que a Comissão Mista de Orçamento ainda não tenha iniciado a votação acerca da parte cuja alteração é proposta (art. 166, § 5º).

06. O artigo 166, § 6º, remete o trâmite dos projetos de leis orçamentárias ao artigo 165, § 9º, I, que transfere à lei complementar a competência para dispor sobre vigência, prazos, elaboração e organização das leis orçamentárias. Enquanto não for editada a referida lei complementar, vigorará o disposto no artigo 35, § 2º, ADCT. E serão usadas de forma subsidiária as demais normas referentes ao processo legislativo comum (art. 166, § 7º).

07. É certo que não podem existir despesas sem a fonte de receitas correspondentes (art. 167, I e II, CF), porém pode ocorrer de existirem receitas “sobran-

do", que não tenham previsão correspondente de despesas, isto em razão de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária. Neste caso, é permitida sua utilização como créditos adicionais especiais ou suplementares, e sempre com prévia e específica autorização legislativa (art. 166, § 8º).

Créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento (art. 40, Lei nº 4.320/64). São classificados em: a) suplementares, que se destinam a um reforço de dotação preexistente; b) especiais, que visam atender a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, mas cuja realização sejam de relevante importância para fins de atendimento ao interesse público; e c) extraordinárias, para atender a despesas urgentes e imprevistas em caso de guerra, calamidade pública ou comoção intestina (art. 41, Lei nº 4.310/64).

Os créditos adicionais suplementares e adicionais serão autorizados por lei e abertos por Decreto Executivo. Os extraordinários, em face de seu caráter emergencial, são abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo (arts. 42 e 44, Lei nº 4.320/64), embora possam também ser objeto de Medida Provisória (art. 167, § 3º, c/c art. 62, § 1º, d, CF). Esta peculiaridade foi objeto de ADI-MC nº 4.048, relatada pelo Min. Gilmar Mendes, que analisou a possibilidade de abertura de créditos adicionais extraordinários por Medida Provisória em que não havia o requisito de urgência. Neste caso analisado pelo STF, foi entendido que não se estava presente a uma hipótese de urgência, motivo pelo qual foi rejeitado o uso da Medida Provisória.

08. A fase final do ciclo orçamentário, de execução, compete a cada Poder, de acordo com os recursos que lhes tiverem sido repassados de forma *dozeavada* pelo Poder Executivo consoante o artigo 168, CF; bem como aos órgãos internos do Poder Executivo, que receberão os repasses através de *programação financeira* (arts. 7º e 17 do Decreto-lei nº 200/67, cf. CONTI, José Maurício. *A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*, pp. 94-95).

5. VEDAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

01. O artigo 167 trata das *vedações orçamentárias*, tópico que merece especial atenção na análise da matéria financeira. Vários são os dispositivos que determinam proibições ao Poder Público. Analisaremos adiante a cada qual.

02. O inciso I trata da proibição do "*Início de programas ou projetos não incluídos na LOA*". A razão dessa vedação é o respeito ao Princípio da Legalidade Orçamentária, o que impõe que não é possível haver a realização de despesas sem previsão na LOA.

O mesmo respeito a este Princípio consta do § 1º, que veda o início da realização de investimentos plurianuais sem que haja prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade. É permitido que lei posterior inclua aquela despesa no plano plurianual, respeitado o conjunto de Princípios e Regras que regem a matéria.

03. O inciso II estabelece a vedação à “*Realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*”. O escopo da norma é o de proibir que sejam realizadas despesas sem a correspondente fonte de custeio, a qual deve estar prevista na lei orçamentária, ou nos créditos adicionais abertos na forma da Lei nº 4.320/64 – estes se encontram analisados nas anotações ao art. 166.

04. O inciso III veda a “*Realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta*”. O foco é impedir que haja endividamento público com despesas correntes, salvo autorização legislativa. Endividamento público só para despesas de capital, quais sejam, segundo a Lei nº 4.320/64: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

São Investimentos as “dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”, segundo o artigo 12, § 4º da Lei nº 4.320/64.

São Inversões Financeiras “as dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros”, consoante o § 5º do artigo 12, da Lei nº 4320/64.

E por Transferências de Capital entendem-se “as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública”, na forma prescrita pelo § 6º, do artigo 12 da Lei nº 4.320/64.

Este inciso, portanto, contém aquilo que José Maurício Conti denominou a “regra de ouro do sistema financeiro” (CONTI, José Maurício. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, pp. 234-235), pois impede que o Poder Público se endivide para gastos correntes – salvo autorização legislativa específica e com *quorum* diferenciado.

05. Outra vedação é a que se consubstancia no Princípio da Não-Afetação, no inciso IV. A regra geral é que o legislador orçamentário disponha dos recursos públicos com ampla liberdade a fim de implementar as políticas governamentais que justificaram sua eleição. Na Constituição anterior esta norma fazia referência à não-afetação de “tributos”; atualmente é apenas a não-afetação de “impostos”.

Todavia, esta liberdade não é tão ampla, pois esta norma traz exceções que obrigam a destinação do produto da arrecadação dos impostos às finalidades es-

tabelecidas. O rol de exceções tem sido objeto de várias emendas constitucionais, o que faz com que esta tenha sido uma das normas que mais sofreu alterações ao longo da vigência da CF/88.

Com essa restrição à liberdade de conformação do legislador orçamentário deixa de existir uma tão ampla liberdade na destinação dos recursos públicos oriundos de impostos, pois a arrecadação se torna vinculada aos ditames constitucionais da destinação às finalidades estabelecidas.

As exceções ao Princípio da Não-Afetação atualmente contempladas são:

a) As dos artigos 158 e 159, que tratam de aspectos do federalismo participativo;

b) Os recursos destinados para as ações e serviços públicos de saúde, previstos no artigo 198, § 2º, CF;

c) Os recursos destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, previstos no artigo 212, CF;

d) Os recursos destinados para a realização de atividades da administração tributária, na forma estabelecida pelo artigo 37, XXII, CF.

e) A prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º. Na verdade, o que se declara é que a vinculação da receita ao pagamento de eventuais débitos em face do não-cumprimento da garantia prestada. Assim, fica permitido à União utilizar os recursos de impostos para receber as garantias ou as contragarantias prestadas em razão de empréstimos realizados aos Estados e Municípios. O mesmo ocorre quanto aos Estados, em face dos Municípios. A previsão do § 4º deste artigo segue esta linha de entendimento.

06. O inciso V igualmente veda a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

Sobre o conceito de créditos suplementares e especiais, espécies de “créditos adicionais”, remete-se o leitor ao artigo 166, no qual este assunto está tratado.

Quanto ao aspecto final deste preceito, vincula à esta espécie de créditos as duas proibições constantes dos incisos I e II deste artigo, quais sejam: é vedada a realização de despesas sem previsão legal (inc. I), e é vedada a realização de despesas sem a fonte de receita correspondente (inc. II). Esta norma estabelece que mesmo para a abertura desses créditos adicionais especiais e suplementares, são necessários os cumprimentos desses requisitos.

Ainda sobre créditos adicionais trata o § 2º deste artigo, ao estabelecer que os créditos adicionais e extraordinários terão vigência apenas no exercício financeiro em que forem autorizados, exceto se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício – hipótese em que serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, nos limites de seus saldos.

Também trata de crédito adicional extraordinário o § 3º, declarando que sua abertura só poderá ocorrer para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comção interna ou calamidade pública, e através de Medidas Provisórias (art. 62, CF).

07. O inc. VI estabelece ser também proibida a “transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou

de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa". Esta norma restringe a liberdade do administrador, obrigando-o a pedir autorização legislativa para a realização de gastos de uma rubrica em outra. Só por lei é que a previsão orçamentária pode ser alterada. Mais uma vez trata-se da obediência ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

08. É proibida a "concessão ou utilização de créditos ilimitados", o que não requer maiores comentários em face de tudo que acima foi exposto. Só podem ser realizadas despesas com a específica previsão de receitas; logo, não podem existir créditos ilimitados – gastos sem previsão.

09. O inciso VIII veda a "utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no artigo 165, § 5º". Esta norma é de suma importância, pois proíbe o administrador utilizar recursos públicos, dos orçamentos fiscal e previdenciário, para custear gastos de empresas, fundações e fundos, exceto por previsão legislativa, a qual deve ser dada de forma específica.

10. O conceito de "Fundo" encontra-se estabelecido pelo artigo 71 da Lei nº 4.320/64, assim lançado: "Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação". Ou seja, Fundo é a reserva de recursos para atender a finalidades específicas criadas por lei. Os Fundos podem ser de "destinação" ou de "participação" (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, pp. 274 e ss.). Como corolário do Princípio da Não-Afetação, estabelece o inciso IX que só podem ser criados "Fundos" com prévia autorização legislativa.

11. O inciso X possui relação de pertinência com a "regra de ouro" acima tratada ao comentar o inciso III, pois veda a "a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Assim, da mesma forma que é proibido ao Poder Público se endividar para realizar gastos correntes (inc. III), o inciso X veda a realização de transferências voluntárias e a concessão de empréstimos entre governos, incluindo suas instituições financeiras, a fim de custear despesas com pessoal. A lógica é que as despesas de pessoal estejam inseridas dentro da arrecadação própria dos entes federados, e que não haja nenhuma dependência de transferências ou empréstimos para pagamento da "folha de pessoal" própria.

12. Por fim, a última das vedações é a constante do inciso XI, que veda o uso dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições previdenciárias para outras finalidades que não seja o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201. Como é permitido que cada ente federativo tenha seu próprio regime previdenciário, e o financie através do custeio de contribuições dessa natureza, existe uma proibição de seu uso para outras finalidades que não seja o custeio do sistema.

6. DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

01. A norma constitucional aqui comentada determina que o Poder Executivo, incumbido da execução orçamentária – 3ª fase do ciclo orçamentário – transfira aos órgãos mencionados as respectivas dotações orçamentárias (incluindo os créditos suplementares e especiais) de forma dozeavada, até o dia 20 de cada mês. Remete-se o leitor aos comentários exarados ao artigo 167, onde foram detalhadas as etapas do ciclo orçamentário.

Não se trata de submissão de um Poder a outro, mas de impor regras de repasse das receitas ao executor do Orçamento, estabelecendo prazo para sua entrega (até o dia 20 de cada mês) e o montante a ser entregue (1/12 avos por mês) do total das despesas dotadas.

Óbvio que estas despesas fixadas só poderão ser cumpridas caso as receitas estimadas se concretizem. Por isso é que o artigo 8º da LRF estabelece que até 30 dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, consoante os parâmetros a serem veiculados através da LDO, que devem, inclusive, prever os critérios e a forma de “limitação de empenhos”, consoante prescreve o artigo 4º, I, b, da LRF.

02. A lei complementar a que se refere o art. comentado, quando faz remissão ao art. 165, § 9º, CF, é a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Nela foram estabelecidos de forma detalhada os percentuais que cada qual desses órgãos deve despende com pagamento de pessoal. As normas da LRF que dispõem sobre esse assunto são os artigos 18 a 20, que foram abordados no artigo 169, CF.

Indicação de Normas:

Lei nº 4.320/64.

7. DESPESAS DE PESSOAL

01. Trata-se de norma relevante para o direito financeiro e para o controle efetivo dos gastos públicos com pessoal. As alterações produzidas nos parágrafos pela EC nº 19/98 impactou sobremaneira a administração pública brasileira, que sofreu forte impacto pelo advento da Lei Complementar nº 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sendo este artigo 169 um de seus fundamentos constitucionais.

Sem adentrar na análise de leis infraconstitucionais, cabe referir apenas os limites estabelecidos pela LRF acerca desse item.

02. A União só poderá gastar com pessoal até 50 % (cinquenta por cento) de sua receita líquida corrente (LRF, artigo 19), sendo:

- a) 2,5 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6,0 % para o Judiciário;

- c) 40,9 % para o Executivo;
- d) 0,6 % para o Ministério Público da União.

03. Os Estados só poderão gastar 60 % (sessenta por cento) de sua receita líquida corrente, assim partilhada internamente:

- a) 3 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6 % para o Judiciário;
- c) 49 % para o Executivo;
- d) 2 % para o Ministério Público dos Estados.

04. Os Municípios poderão gastar 60 % (sessenta por cento) de sua receita líquida corrente, partilhada da seguinte forma:

- a) 6 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54 % para o Executivo.

05. Se tais limites forem ultrapassados, as consequências estão previstas no § 4º, do presente artigo, ladeados por vários outros da LRF.

a) Haverá a nulidade dos atos de contratação de pessoal que tiver sido contratado além dos limites permitidos. Este "pessoal excedente" deverá ser reduzido nos dois quadrimestres seguintes ao que tal excesso tiver sido apurado, sendo pelo menos 1/3 no primeiro.

b) Posteriormente devem ser reduzidos os cargos em comissão e as funções de confiança.

c) Por fim, poderá haver até mesmo a demissão de servidores estáveis, conforme prevê o artigo 169, § 3º, CF. Neste caso, haverá extinção do cargo e não poderá ser criado outro no prazo de quatro anos.

06. Não sendo cumpridos os limites, serão vedadas (art. 23, LRF) as transferências voluntárias, a obtenção de garantias diretas ou indiretas de outro ente público, e a contratação de operações de crédito, exceto as que se referirem à dívida mobiliária e as necessárias à redução dos percentuais de pessoal.

07. O servidor que perder o cargo na forma prescrita neste artigo fará jus a uma indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

08. O § 1º veicula o Princípio da Legalidade Orçamentária, pois determina que só através de previsão na LOA e na LDO é que será possível a concessão impacto nos gastos com pessoal, seja na concessão de aumentos ou reajustes, ou mesmo na criação de novos cargos ou funções. E, claro, desde que haja disponibilidade de recursos para tanto.

09. Os parágrafos 2º e 3º tratam de normas transitórias, cujo prazo já se escoou, uma vez que a LRF é do ano 2000.

Indicação de Normas:

Lei Complementar nº 101/00.