

O Orçamento: proposta e elaboração legislativa

NATUREZA JURIDICA DO ORÇAMENTO

Orçamento vem de *orçar*, palavra de origem incerta segundo os dicionaristas. Geralmente se liga o seu étimo ao italiano *orzare* ou ao latim *ordior*, *orsus sum*, *ordiri*, “urdir, tecer e, por extensão, planizar, calcular” (1). O Dicionário de Moraes (edição atualizada de 1954) consigna para “orçar” o significado de “fazer o cálculo de, apreciar a despesa que se tem de fazer; avaliar, calcular, computar, somar”. Em francês e inglês, o termo correspondente é *budget*, derivado de *bougette*, pequena bolsa ou saco de couro para viagem. Na Inglaterra, o vocábulo designava também a pasta em que o ministro levava à Câmara dos Comuns os papéis e documentos que serviam de base ao seu discurso sobre o que hoje se chama proposta orçamentária (*budget speech*). Foi desse país que a expressão se generalizou na linguagem jurídico-política, a partir de 1733, quando se imprimiu um fo-

lheto com o título *The Budget Opened*, em que Robert Walpole, o Primeiro Ministro da Fazenda "é satiricamente representado como um médico charlatão que abria uma bolsa cheia de remédios e amuletos, enquanto explicava as suas medidas financeiras" (2). Em espanhol, a palavra para orçamento é *presupuesto*; em italiano *bilancio*; em alemão *Haushaltsplan*.

No sentido amplo, aplicável aos particulares como aos poderes públicos, orçamento é a previsão dos ingressos e dos gastos de qualquer atividade ou empreendimento econômico ou financeiro. Nas finanças públicas, orçamento é o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa de uma unidade político-administrativa, para determinado período.

Os germens do orçamento público moderno remontam às instituições da Idade Média. Pelo regime feudal, as obrigações do vassalo para com o suserano podiam ser resumidas ao conselho e ao auxílio, ou, em termos latinos, *consilium* e *auxilium*, sendo que êste se dividia em auxílio militar e auxílio financeiro. Se bem que todo senhor feudal tivesse direito a essas duas espécies de prestação, aqui nos interessa salientar o cumprimento delas em relação ao rei, que era o primeiro suserano dentro do reino. Sempre que êste desejasse tomar qualquer decisão importante, como uma declaração de guerra ou obter recursos para o seu tesouro, deveria pedir o conselho das camadas mais importantes do reino: o clero e a nobreza. Posteriormente, em data variável conforme o reino, o crescimento das cidades fêz o monarca convocar também os representantes dos seus moradores ou burgueses, para o mesmo fim de dar-lhe assistência ou conselho sôbre os negócios do país.

O *auxilium* e o *consilium* acabaram associando-se indissolúvelmente, porque os estamentos do reino passaram a condicionar a concessão das contribuições pedidas pelo rei ao atendimento das reivindicações que consideravam justas ou necessárias. Através do poder de conceder subsídios, a tarefa de dar *conselho* ou *parecer* paulatinamente se converteu na de propor diretamente o projeto da lei, sujeito, embora, ao veto absoluto do monarca, que, posteriormente, entrou em desuso ou se transformou em veto condicional.

No sistema feudal, a feição dualista do reino, dividido entre monarca e povo, dava aos atos de direito público, inclusive a decretação de impostos, um aspecto pactista ou contratual entre aquelas duas partes. Êsse princípio de que o tributo deve ser sempre consentido pelos contribuintes ou pelos seus representantes firmou-se desde cedo no Medievo,

e uma de suas mais famosas expressões documentais encontra-se no capítulo 12 da Magna Carta, de 1215, em que João Sem-Terra promete que "nenhum tributo militar (*scutage*) nem subsídio será exigido em nosso reino a não ser pelo *conselho* (grifamos) comum de nosso reino, exceto para o resgate de nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para o dote de nossa filha mais velha. E para êsses fins, somente será arrecadado um auxílio razoável. De igual modo se procederá em relação aos subsídios da cidade de Londres".

As origens dos Paramentos estão vinculadas, principalmente, a essas atribuições financeiras. De igual sorte, será a luta pela defesa dessas prerrogativas desrespeitadas pelo monarca que irá implantar, na Inglaterra, o princípio da supremacia do Parlamento. Reis da dinastia Tudor menosprezaram, várias vezes, aquêlo juramento que João Sem-Terra fêz para si e seus herdeiros. Mas foi sob os Stuarts que a afronta àquêlo preceito se tornou mais acintosa. Sob a pressão do descontentamento parlamentar, Carlos I assinou, em 1628, a Petição de Direitos (*Petition of Rights*) que lhe foi apresentada pelo Parlamento. Nela, entre outras reafirmações dos direitos tradicionais dos inglêses, vem a de que "ninguém, a partir de agora, será compelido a conceder ou entregar qualquer dádiva (*gift*), empréstimo, ajuda (*benevolence*), impôsto ou contribuição semelhante, sem o consentimento comum por Lei do Parlamento". A desobediência a essa norma foi uma das arbitrariedades que motivaram a decapitação de Carlos I, como fêcho da Guerra Civil de 1642-1649, entre o rei e o Parlamento.

Com o destronamento do último Stuart, Jaime II, pela Gloriosa Revolução, de 1688, fêz-se outra confirmação do princípio secular, através da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), sancionada, no ano seguinte, pelos novos soberanos Guilherme de Orange e Maria. Aí se proclama, mais uma vez, que "arrecadar dinheiro pela Coroa ou para seu uso, sob pretexto da prerrogativa real, sem consentimento do Parlamento, bem como cobrar impôsto por tempo mais longo ou de modo diverso do que foi concedido, é ilegal". A mesma Declaração determina a reunião freqüente do Parlamento. A partir de então, a Inglaterra caminha para conhecer o orçamento no sentido moderno do têrmo.

Na segunda metade do século XVIII, a tradição britânica da necessidade de que só o consentimento legislativo legitima a cobrança de tributo deu o impulso e a justificação dominantes à Guerra de Independência das colônias in-

glêsas da América, onde o velho lema da Magna Carta "*no taxation without representation*" se tornou o mais ouvido slogan da época.

Pouco depois, na França, a Constituinte revolucionária inscrevia vários preceitos financeiros na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Entre êles, o de que "todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si mesmos ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe a aplicação, e de determinar a sua quota, lançamento, arrecadação e duração". Depois da Revolução ou, mais exatamente, a partir da Restauração, é que a França e outras nações passaram a ter orçamentos. É também por essa época que aparecem os primeiros dispositivos constitucionais relativos ao orçamento, hoje existentes em quase tôdas as constituições.

Por êsse esforço histórico, verifica-se que, inicialmente, os parlamentos se limitavam ao orçamento da receita. Votavam os recursos pedidos pelos monarcas, geralmente de modo global, sem se interessarem em que e como êles os despenderiam. Com o correr do tempo e com o avanço das idéias democráticas, que trouxeram a supremacia dos parlamentos, ampliou-se a fiscalização dêstes sôbre tôda a vida financeira. Isso não podia ser feito sem a autorização das despesas que o Executivo podia fazer em cada período. Essa autorização devia ser a mais pormenorizada possível, não podendo o Executivo gastar além dos limites estabelecidos nem em despesas diversas das discriminadas.

A estimativa da receita conjugou-se com a fixação da despesa, completando, assim, o orçamento. A curta duração dêste, geralmente um ano, era não só um instrumento político para obrigar a convocação freqüente do Poder Legislativo, mas também um recurso técnico para uma boa administração e contrôle eficaz das finanças. Longos períodos orçamentários tornariam difícil a previsão dos recursos e das necessidades financeiras, e precária a fiscalização do emprêgo dos dinheiros públicos. Embora, em quase todos os países, as leis tributárias tenham adquirido caráter permanente, os orçamentos continuam anuais e, geralmente, sem êles, não se podem cobrar os tributos decretados em leis anteriores.

O orçamento até então caracterizado é o orçamento clássico, do Estado liberal, com objetivo apenas financeiro de prever os recursos para a máquina administrativa de um Estado dêsse tipo, máquina que geralmente se limitava à manutenção da ordem jurídica, à defesa externa, e alguns serviços públicos como o de instrução, comunicação e transpor-

tes. Com o surgimento da questão social, com as crises econômicas e os ideais de bem-estar social (*welfare state*), o raio de ação do Estado se expandiu, refletindo-se não só no volume das despesas públicas mas também no objetivo do orçamento.

Este, sem perder os fins financeiros, tomou também o caráter de instrumento econômico do Estado. Sob esse aspecto, podem-se perseguir diversas finalidades: realizar uma redistribuição das rendas em benefício das classes menos favorecidas economicamente; atuar sobre a conjuntura econômica, como vacina ou remédio das crises cíclicas; manter o pleno emprego nos países industrializados, ou fomentar o avanço econômico nas nações subdesenvolvidas. Esses desideratos trouxeram inovações à técnica dos orçamentos, bem como ao preparo da sua proposta e à sua elaboração legislativa. Ao lado das despesas correntes, aparecem as despesas de capital ou de investimento, embora geralmente articuladas num orçamento único. A fisionomia dos orçamentos modernos também se modifica tecnicamente para que represente melhor a política social e econômica do governo, a exemplo do *performance budget* ou "orçamento funcional" dos norte-americanos. A política de investimentos, por seu turno, exige aplicações planejadas por um período mais longo do que a duração comum das leis de meios, levando à prática dos orçamentos plurianuais. Estes, entretanto, são programas coordenadores e racionalizadores de inversões, que não afastam, nem mesmo na União Soviética, os orçamentos ânuos, com os quais coexistem.

Paralelamente, os adiantamentos da ciência econômica, da contabilidade, da estatística e da arte administrativa não só possibilitaram maior segurança nas previsões de receita e na projeção das necessidades coletivas, mas também empregaram — apesar dos computadores modernos — uma legião de pessoas na coleta de dados, organização da proposta orçamentária, acompanhamento, fiscalização e controle da execução do orçamento.

A natureza jurídica do orçamento é problema que não nos deveria deter aqui. Para o nosso fim, bastaria saber que se trata de um ato legislativo. Ademais, a resposta a tal indagação dependerá do direito positivo de cada país. A caracterização do orçamento como "ato-condição", conforme Gaston Jèze, pouco esclarece, para os que não se satisfazem com a classificação dos atos jurídicos em "atos-regra", "atos-condição" e "atos subjetivos", proposta por Duguit e ainda hoje mui-

to seguida, com maiores ou menores modificações, na França. O valor classificatório dessa trilogia se desvanece diante da impossibilidade de nítida distinção entre o "ato-condição" e o "ato subjetivo".

O ato-regra é definido como o que cria normas jurídicas ou modifica existentes. Exemplo: a lei no sentido material, incluindo o regulamento, os regimentos parlamentares e dos tribunais; os estatutos de uma sociedade, a convenção coletiva de trabalho. O ato-condição é assim chamado porque a sua realização é a "condição" para que o ato-regra se aplique a determinado ou determinados indivíduos. Assim, o *status* abstrato e impessoal de cônjuge, previsto no ato-regra, só incide sobre as pessoas que se casaram. O matrimônio seria, pois, um exemplo de ato-condição. O ato subjetivo criaria situações concretas, individuais, específicas. Seu padrão seria o contrato.

A isso deve-se notar, primeiramente, que todos os atos jurídicos criam normas de Direito. A diferença entre eles estaria, para falar em linguagem kelseniana, no maior ou menor grau de generalidade ou de individualização do conteúdo das normas criadas. Em segundo lugar, todo contrato — que é o ato subjetivo por excelência — produz o efeito de tornar aplicável a duas ou mais pessoas uma situação geral prevista nos chamados atos-regra. Com isso, apaga-se a diferença essencial entre ele e o ato-condição. Os que celebram um contrato de aluguel, colocam-se nas situações respectivas de locador e locatário, com tôdas as conseqüências vinculadas a tais *status* pela lei (3). Mesmo nos contratos inominados e naqueles em que as normas legais são denominadas "supletivas" — isto é, só se aplicam no silêncio das partes —, o vínculo contratual acarreta o efeito mínimo de enquadrar os seus autores na categoria genérica de contratantes, sujeitando-os aos correspondentes resultados previstos no ordenamento jurídico.

Quando se classifica o orçamento como "ato-condição", tem-se em mente, sobretudo, a necessidade da autorização orçamentária para a cobrança de determinado tributo, conforme a exigência do § 29 do Artigo 150 da nossa Constituição. Convém lembrar, porém, que a autorização orçamentária deixa os dispositivos das leis tributárias tão abstratos e impessoais como antes. Eles só passarão a aplicar-se a determinados sujeitos, com o lançamento, pelo menos em nossa atual legislação tributária, que considera o lançamento um ato *constitutivo* do crédito tributário (Artigo 142 da Lei n.

5.172, de 25.10.1966). Este seria, portanto, o verdadeiro "ato-condição", se quisermos usar a nomenclatura.

A propósito da relação lei tributária e orçamento, poder-se-ia ponderar, numa analogia imperfeita, que muitas normas precisam de mediação de outras para terem aplicação. Um dispositivo da Constituição que não seja auto-executável necessita da lei ordinária para adquirir aplicabilidade, como a lei que depende de regulamentação não entra em execução sem o regulamento. Por fim, ainda, há, muitas vezes, necessidade de um ato administrativo, como no exemplo do lançamento, ou seja, mais um passo, nessa marcha descendente de individualização da norma, para que esta se aplique a determinadas pessoas.

Por vezes, costuma-se caracterizar o orçamento como lei apenas *formal* em contraposição à lei no sentido *material*. Nós próprios, em algumas oportunidades, já empregamos essa conceituação. Ainda se pode, sem dúvida, empregar essa terminologia para distinguir a medida de generalização do conteúdo da lei. É, entretanto, um critério tóscio, porque, na realidade, se trata de uma diferença de grau. A lei *material típica* seria a que estabelecesse normas jurídicas abstratas, impessoais e permanentes. No ordenamento jurídico, encontramos muitas leis com tais qualificações. Grande número delas, porém, se aproxima mais ou menos desse padrão. Assim, uma lei de estado de sítio — hoje basta um simples "decreto" —, ainda que limitada a uma cidade, é da máxima importância. Praticamente, tem o efeito de suspender a parte da Constituição mais valiosa para os indivíduos, impedindo-lhes o gozo dos direitos fundamentais. Equivaleria a uma espécie de emenda provisória da Constituição. No entanto, não é permanente nem possui perfeita generalidade, porque só se aplica aos que se encontrarem nos limites da cidade indicada. Por isso, já houve quem enxergasse na concepção material da lei o "reflexo de uma doutrina liberal", que se vai esmaecendo com o crescente intervencionismo do Estado (4). Com essa tendência, a lei passa a ser definida como todo ato que trazer esse nome e que emane dos órgãos a que a Constituição confere competência legiferante. Era o que, em 1933, já asseverava Carré de Malberg, ao escrever que o Direito francês não comportava a teoria dualista de lei material e lei formal, depois de observar que "não é mais possível dar sobre a regra legislativa uma definição que a destacasse de sua origem e de seu autor. Nem a generalidade da disposição nem nenhum dos objetos sobre os quais se possa supor que ela incida bastariam para imprimir a uma norma

o caráter legislativo. Para que uma norma seja legislativa, é indispensável, e também suficiente, que seja obra do poder legislativo, isto é, obra do órgão em que reside, de uma maneira exclusiva, êsse poder" (5).

De qualquer modo, caso se aceite a inexata conceituação de que lei formal é a que só tem a "forma" da lei, sem realizar modificações no ordenamento jurídico, não se pode admitir, no sistema brasileiro, que o orçamento se reduza a isso. Na parte da receita, a inclusão dos tributos constantes de leis anteriores *cria* o direito e a obrigação de arrecadá-los para o Poder Executivo, e o dever de pagá-los para os contribuintes. A omissão do orçamento, no particular, tem efeito contrário. A exclusão de um tributo na tabela da receita certamente não revoga a lei que o estabelece. Mas tem o alcance de suspender, por um ano, a sua execução, efeito dos mais relevantes em relação ao ordenamento jurídico.

No campo das despesas, o orçamento também cria direitos e obrigações. Se, de referência às despesas fixas — as decorrentes de leis anteriores —, a obrigação do seu pagamento não deriva da lei de meios, não é menos verdade que o Executivo não pode realizá-las sem a previsão orçamentária, pois devem ser imputadas aos respectivos créditos. Se êstes não constarem do orçamento, será necessária a abertura de crédito especial. Quanto às despesas variáveis, o orçamento cria para o Executivo a faculdade de efetuá-las e o dever de não exceder os seus limites nem destinar as dotações para fim diverso do especificado, sob pena de incidir em crime de responsabilidade (Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, Artigo 10, n. 2 e 3, ou no crime comum do Artigo 315 do Código Penal). Em face dêsses motivos, quem tiver o gôsto dos problemas terminológicos, poderá designar o orçamento de "lei suplementar periódica", pelo menos para a parte da receita e a das despesas fixas, porque suplementa os respectivos diplomas legais, no sentido que acabamos de expor.

Qualquer que seja a natureza jurídica do orçamento, trata-se, no Brasil, como na quase totalidade dos países, de um ato legislativo. Desde a Reforma de 1926, nossas Constituições se referem ao orçamento como lei. A citada Reforma fala em "leis (plural) do orçamento" (Artigo 34, § 1.º). As Constituições posteriores referem-se a "lei de orçamento" (Const. de 1934, Artigo 50, § 3.º; Const. de 1946, Artigo 73, § 1.º) ou "lei orçamentária" (Constituição de 1937, Artigo 70; Constituição de 1946, Artigo 89, n.º VI; Constituição de 1967, Artigos 63, 68 e 84 n.º VI). O singular é uma imposição da

unidade orçamentária, consagrada nesses textos. Mas a Constituição de 1967 também usa o plural "leis orçamentárias" (Artigo 64, § 1.º e Artigo 67), quando quer abranger tanto o orçamento anual como o orçamento plurianual.

DIMINUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Contudo, se o orçamento é uma lei, qualquer que seja a adjetivação, convém salientar o fato universal de que cada dia decresce a participação do Legislativo na sua feitura. A evolução parece ser no sentido de convertê-lo em ato apenas do Executivo. Por ora, todavia, todos os parlamentos ainda são chamados a votá-lo, se bem que, em muitos casos, a votação se apresente como uma simples chancela formal. O fenômeno deve intrigar aos que costumam ligar as origens dos parlamentos com as tarefas financeiras e, mais particularmente, orçamentárias, as quais, segundo Montesquieu, constituíam "o ponto mais importante da legislação" (*De L'Esprit des Lois*, Liv. XI, Cap. VI). O paradoxo parece crescer de proporções quando se considera a importância cada vez maior do orçamento, a multiplicidade de suas funções, e os seus avanços técnicos.

Entretanto, são justamente êsses fatos que explicam a menor participação parlamentar na elaboração orçamentária. O orçamento tornou-se um instrumento de política financeira e econômica muito complexo e excessivamente técnico, para cuja apreciação as câmaras, que são predominantemente políticas, não se acham bem aparelhadas — e, mesmo que estivessem, acrescentemos, — não parecem dispostas a se empenhar a fundo nesse trabalho. O parlamentar médio, preocupado com as questões políticas, ou não possui condições ou não dispõe de tempo para fazer incursões exaustivas na *selva selvaggia* de cifras, rubricas, tabelas, quadros e anexos que compõem um orçamento moderno. Mesmo na época em que as tarefas do Estado eram menores e, por conseguinte, mais simples o orçamento, a verdade é que os chamados "orçamentos legislativos" não eram trabalhos que bem recomendassem as câmaras. Eram documentos feitos às pressas, descuidadamente, mais ou menos fantasiosos sob o ponto-de-vista do cálculo da receita, desordenados e esbanjadores no capítulo das despesas.

Mas há razões políticas também, que se aliam às anteriores, para reforçar essa tendência. E o mais curioso será observar que a ampliação do sufrágio universal foi o fator

político que mais contribuiu para o declínio do papel orçamentário do Legislativo. Seus membros, nascidos do voto popular e na dependência dêste para a reeleição, precisam de alimentar a popularidade e cortejar o eleitorado. Mostrar-se parcimonioso nas despesas públicas, abster-se de investidas demagógicas sôbre o erário, é ascetismo político reservado a poucos. A defesa dos dinheiros públicos faz-se, muitas vêzes, à custa do futuro político. Advogando, em sua campanha presidencial de 1919, a necessidade de proibir-se aos congressistas a agravação da despesa orçada, Rui Barbosa justificava a medida como um "remédio contra a dissipação orçamentária, que a irresponsabilidade, a indisciplina anônima das maiorias parlamentares praticam despejadamente".

Em vista disso, o quadro pode ser descrito nestas palavras: "A necessidade de proteger a nação contra as exações financeiras dos monarcas deu, de certo modo, nascimento aos parlamentos modernos. Hoje, a situação se transformou paradoxalmente: de parcimoniosas nos gastos, as assembléias representativas se tornaram, freqüentemente, pródigas. Seu papel primitivo, que consistia em restringir as despesas, incumbe agora aos governos, que são responsáveis pela situação orçamentária e pouco favoráveis às iniciativas que ameaçam comprometê-la". A propósito da proibição, que se vai generalizando, de os parlamentos aumentarem os quantitativos da proposta orçamentária, aduz a mesma fonte: "Se as restrições opostas aos direitos dos deputados britânicos, no que concerne ao aumento das despesas e receitas, foram instituídas pela constituição e reforçadas pelas *standing orders* com o fim de proteger o cidadão contra a Coroa, não é menos verdadeiro que a sua utilidade atual é de proteger as finanças públicas contra eventuais manobras demagógicas" (6). Comentando a posição das câmaras sob De Gaulle, um autor ainda foi mais sintético na pintura da situação: "O Parlamento, após ter conquistado o poder financeiro, e, depois, o poder legislativo, só conserva uma parte dêste último, tendo praticamente perdido o primeiro. É, aliás, uma evolução geral, que não é peculiar ao sistema político francês" (7).

Essas tendências traduziram-se em normas constitucionais, legais e regimentais, que imprimem à tramitação parlamentar do orçamento um rito especial, mais sumário do que o da elaboração das outras leis. A disciplinação do processo orçamentário foi pioneira de várias normas que hoje vigoram para a elaboração legislativa comum e cujo espírito é o de limitar a participação parlamentar e reforçar a liderança legiferante do Executivo, tais como: o veto parcial; a proibi-

ção de emendas agravadoras de despesas; a fixação de prazo para deliberação do Legislativo; a aprovação tácita de projeto pelo silêncio do parlamento.

INICIATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

É princípio universal que a iniciativa da proposta orçamentária cabe ao Poder Executivo. Sua origem prende-se à própria gênese do orçamento, nascido, como vimos, do pedido do rei aos representantes do reino para que lhe votassem os subsídios necessários para as despesas públicas. A regra só conheceu solução de continuidade, em alguns países, quando a supremacia orçamentária do parlamento era um axioma do Estado liberal e da separação de poderes. Mas, mesmo nessa fase, comprovou-se a falta de condições das assembleias políticas para fazer o levantamento das estimativas da receita e do plano de despesas do Estado para determinado período. Era evidente a posição desvantajosa do parlamento, para cumprimento dêsse mister, em confronto com o Executivo, que vive dia a dia os problemas administrativos, conhece melhor as necessidades financeiras e dispõe de maiores recursos de pessoal e material para desempenho dessa missão. Exemplo expressivo dêsse fato foi o que se passou nos Estados Unidos, cuja Constituição não reconhece ao Presidente da República um poder de iniciativa formal de projetos de lei. Não obstante, diante da pouco animadora experiência dos "orçamentos legislativos", a Lei de Orçamento e Contabilidade Pública, de 1921 (*Budget and Accounting Act*), criou o *Bureau of the Budget* a fim de organizar a proposta orçamentária e unificar as recomendações dessa natureza, as quais, encaminhadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, tomam aí o aspecto formal de projeto. Subordinado inicialmente ao Ministério da Fazenda (*Treasury Department*), o *Bureau of the Budget* passou, em 1939, a vincular-se diretamente à presidência da República.

No Brasil, a iniciativa da proposta foi sempre do Executivo. A Constituição do Império dispôs sobre o assunto em seu Artigo 172: "O Ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de tôdas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de tôdas as

contribuições e rendas públicas". O Artigo é reprodução quase literal do de número 219 do Projeto de Constituição elaborado pela Assembléia Constituinte de 1823. A Constituição de 1891 tornou atribuição *privativa* do Congresso orçar a receita e fixar a despesa. Apesar disso, a Lei n. 23, de 30 de outubro de 1891, deu ao Ministro da Fazenda a incumbência de organizar a proposta orçamentária. Sua apresentação pelo Presidente da República conciliava-se com a Constituição, cujo Artigo 29 lhe reconhecia a faculdade de oferecer projetos de lei. A iniciativa que o mesmo Artigo conferia à Câmara dos Deputados para "tôdas as leis de impostos" não se poderia considerar ferida, desde quando o orçamento não cria impostos.

A Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar uma secção à "elaboração do orçamento", onde se atribuía ao Presidente da República a iniciativa da proposta orçamentária, que se devia entender como exclusiva dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária (Artigo 50, § 1.º). As Constituições posteriores imitaram êsse exemplo de reservar uma secção para a mesma matéria. Na Constituição de 1937, a iniciativa da proposta de orçamento era privativa do Presidente da República, que, aliás, dispunha do monopólio de iniciar todos os projetos financeiros ou que acarretassem aumento de despesa. A Constituição criou o Departamento Administrativo (DASP), subordinado diretamente à presidência da República e que tinha, entre as suas atribuições, conforme o seu modelo, o *Bureau of the Budget*, a de "organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados". O Decreto-lei n. 579, de 30.7.38, organizou o DASP, e o de n. 7.416, de 26.3.1945, dispôs sôbre a sua Divisão de Orçamento.

As Constituições de 1946 e 1967 também asseguram a exclusividade da iniciativa presidencial da proposta, mas dentro de determinado período: a primeira, dentro dos dois primeiros meses da sessão legislativa anual (Artigo 87, n. XVI); a segunda, até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Com o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que transformou o DASP em simples Departamento Administrativo do Pessoal Civil, a tarefa de organizar a proposta orçamentária anual, bem como a programação orçamentária, passou para o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Artigo 39).

Diz a atual Constituição que "a lei federal disporá sôbre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos

orçamentos públicos" (Artigo 64). A Lei já existe, sob o número 4.320, de 17 de março de 1964, e "estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal". A organização das propostas orçamentárias de todas as nossas entidades políticas deve obedecer, pois, aos seus ditames, acrescidos das inovações do texto constitucional. Por força do citado Artigo 64 da Constituição, o desrespeito às normas da Lei 4.320 importa em inconstitucionalidade.

Na linguagem corrente, "proposta orçamentária" é tomada como sinônimo de "projeto de orçamento". Para a Lei 4.320 (Artigo 22), a primeira expressão é mais ampla. O "projeto de lei de orçamento" é apenas a menor parte da proposta, a que consta das breves disposições articuladas. Os outros elementos são: *mensagem*, com exposição completa da situação econômico-financeira e dos compromissos do erário, bem como exposição e justificação da política econômico-financeira do governo, da receita e despesa; todas as *tabelas* ali enumeradas; e a *especificação dos programas especiais de trabalho*, custeados por fundos globais, com estimativas do custo das obras e serviços e sua justificação.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTARIOS

Existe uma série de prescrições para os orçamentos, inspiradas na prudência política, em motivos econômico-financeiros e na prática legislativa. As mais importantes regras técnicas dessa ordem estão traduzidas, também, em normas jurídicas, a que os elaboradores do orçamento devem obedecer. No sistema brasileiro, êsses princípios orçamentários são os seguintes: a) *anualidade*; b) *unidade*; c) *universalidade*; d) *pureza*; e) *equilíbrio*; f) *distinção entre orçamento corrente e orçamento de capital*; g) *autorização orçamentária para cobrança de tributos*; h) *não afetação de tributos*; i) *discriminação das despesas*; j) *proibição de estôrno de verbas*; l) *proibição de créditos ilimitados*; m) *subordinação das despesas de capital a orçamento plurianual*; n) *limite máximo da despesa de pessoal*.

a) A anualidade orçamentária é princípio universal, de tal modo que o orçamento também é denominado, por antonomásia, "lei ânua". Já foi apontada a origem da regra, que nasceu de expediente político para forçar os monarcas à convocação do parlamento, pelo menos, uma vez por ano. É excepcional o país que não segue essa norma, como o caso

da Espanha, cuja lei de meios é bianual (8). A anualidade significa que as disposições e créditos constantes do orçamento perdem automaticamente a sua vigência no último dia do exercício financeiro, que, no Brasil, é 31 de dezembro. As dotações que não foram empenhadas até essa data caducam, — caem em exercício findo, como se diz —, não podendo mais ser pagas.

Ao lado do orçamento anual, existe no Brasil também “orçamento” plurianual, segundo a terminologia da Constituição de 1967 (Artigos 63, parágrafo único, e 65, § 4.º). Essa Carta Política apenas oficializou a denominação “orçamento” e deu cunho constitucional ao que a Lei n. 4.320, de 1964, designava “previsões plurianuais”, que deveriam constar de “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio”. Pela Constituição vigente, uma lei complementar disporá sobre a organização do orçamento plurianual.

b) A unidade orçamentária impede que exista mais de uma lei de meios (com respectivos anexos). O princípio permite uma visão de conjunto dos recursos e dispêndios anuais do governo, num só documento, facilitando o controle da execução orçamentária. No Brasil, a unidade de orçamento não vigorou de 1880 a 1930. A reforma regimental de Carlos Peixoto Filho, aprovada em 1915, que estabelecia a unidade do orçamento, não foi respeitada. A inexistência de orçamento único permitiu a Epitácio Pessoa vetar o *rabilongo* orçamento de despesa para 1922. Rebatendo as críticas ao veto, articuladas em nome da unidade orçamentária, o Presidente Epitácio, embora declarando-se partidário da unidade, argüiu que ela não se verificava entre nós. Sustentou que, havendo “duas leis distintas e autônomas, discutidas separadamente, votadas em épocas diversas e em épocas diversas submetidas ao Poder Executivo, é absurdo pretender, em face da Constituição, que uma não possa ser sancionada ou *vetada* sem que a outra o seja igualmente. O menos que daí decorreria é que o Congresso passaria a ter faculdade soberana de permitir ou não permitir o exercício do *veto*: para isto, bastaria enviar as duas leis ao Presidente com o intervalo de mais de dez dias, *como fez este ano*, em que o orçamento da receita me foi remetido a 31 de dezembro e o da despesa a 13 de janeiro. Para poder estudar as duas leis em conjunto e decidir-se pela sanção ou pelo *veto* de ambas, o Presidente teria que esperar a segunda; mas, quando esta lhe chegasse às mãos, já a outra estaria sancionada pelo decurso do decêndio, nos termos do Artigo 57, § 2.º, da Constituição e êle não

teria mais liberdade de julgamento" (9). Ainda em 1926, a Reforma constitucional referia-se a "leis (plural) orçamentárias" (Artigo 34, § 1.º). Desde 1934, a unidade orçamentária alçou-se a princípio constitucional.

O princípio da unidade também se aplica aos planos plurianuais de investimento? A dúvida brota do fato de que a Constituição, no parágrafo único do Artigo 63, emprega o plural "orçamentos plurianuais", e, no § 4.º do Artigo 65, o singular, "orçamento plurianual". A favor da unidade militam as mesmas razões que a recomendam para o orçamento anual. Um único documento ofereceria uma perspectiva global dos programas de investimento do país. Mas a própria Constituição sugere a possibilidade de diversos planos plurianuais de investimento, ao exigir que as verbas para projeto, programa, obra ou despesa de execução por tempo superior a um exercício financeiro somente figurem na lei anual com "prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento" ou com "prévia lei" que as autorize (Artigo 65, § 4.º). Donde se deve inferir que os investimentos e despesas aí previstos tanto podem ser autorizados em orçamento plurianual como em leis — leis de programa — esparsas.

c) A universalidade obriga que o orçamento inclua as "despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento" (Artigo 65). A universalidade é, decerto, garantia da unidade, pois se fôsse permitida a exclusão de certos recursos ou de alguns dispêndios, surgiriam orçamentos suplementares ou paralelos.

Princípio constitucional desde 1934, a universalidade pode-se considerar reforçada com a Lei 4.320 e a Constituição de 1967. A receita deve abranger todas as rendas e suprimentos de fundos, inclusive o produto de operações de crédito. Excluem-se, porém, as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo da receita (Lei 4.320, Artigo 3.º, parágrafo único). As receitas e despesas dos órgãos da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações de direito público) só figurarão no orçamento geral em dotações globais, de modo que não prejudiquem a autonomia financeira dessas entidades.

d) A pureza orçamentária veda que a lei de meios contenha matéria estranha à fixação da despesa e à previsão da receita. É norma que ingressou em nosso Direito Consti-

tucional desde a Reforma de 1926 (Artigo 34, § 1.º). As únicas exceções abertas ao princípio são relativas a matérias que, na verdade, são de natureza orçamentária: autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; disposições relativas à aplicação do saldo e ao modo de cobrir o *deficit*. A Constituição não permite, porém, que as operações de crédito por antecipação da receita, autorizadas no orçamento, excedam a quarta parte da receita estimada (Artigo 69).

Portanto, já não são possíveis, em nossos orçamentos, corpos estranhos ou "caudas orçamentárias", os *tackings* dos ingleses, os *riders* dos norte-americanos, e os *Bepackungen* dos alemães. O veto de Epitácio Pessoa ao orçamento da despesa para 1922 estigmatizou essa prática. Na Mensagem já referida, tachou o projeto de "verdadeira calamidade nacional". Reconhecendo que o vício era velho, comentava: "Percorram-se os nossos orçamentos, e aí se encontrará de tudo — louvores pessoais, reformas de repartições, organizações de serviços novos, derrogação de leis permanentes em todos os ramos do Direito, criações de institutos jurídicos, nomeações, promoções, aposentadorias, em suma, providências que nenhuma relação têm com o cálculo das rendas ou das despesas públicas". — Desde 1926 há, contra os enxertos orçamentários, o preventivo do veto parcial, e, se este falhar, o corretivo da decretação de inconstitucionalidade das disposições estranhas ao conteúdo específico do orçamento.

e) O equilíbrio orçamentário, um axioma de boa administração para as finanças clássicas, perdeu o seu caráter absoluto, mas não foi abandonado até hoje. Seu afastamento só é aconselhado quando o exija a conjuntura econômica. A Constituição da Finlândia estabelece que "o orçamento deve compreender recursos suficientes para cobrir as despesas" (Tit. VI, § 68). A Lei Fundamental da Alemanha Ocidental também determina que o orçamento "deve ser equilibrado em sua receita e despesa" (Artigo 110, § 2.º). No Brasil, o princípio foi incorporado no Artigo 66 da atual Constituição, filha de um movimento político que fez do combate à inflação um dos seus objetivos primordiais. Somente se toleram duas exceções à regra: 1) em período de recessão econômica, quando o desequilíbrio orçamentário fôr autorizado dentro dos limites e prazo fixados em resolução do Senado, por proposta do Presidente da República; 2) quando se trate de despesas resultantes de créditos extraordinários (Artigo 66, § 1.º). Insistente quanto à guarda do princípio, a Constituição ainda determina que o Presidente da República, ao

apresentar a proposta de orçamento ou de lei que crie ou aumente despesa, submeta ao Legislativo as modificações necessárias na legislação da receita para preservar o equilíbrio financeiro (Artigo 66, § 2.º). Se a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento da receita estimada, o Executivo deve propor as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio (Artigo 66, § 3.º).

f) A distinção entre orçamento corrente e orçamento de capital vem desde a Lei n.º 4.320, de 1964, tendo sido constitucionalizada na Carta Política de 1967 (Artigo 65). A mencionada lei classifica as *receitas correntes* em: tributária, patrimonial, industrial, transferências correntes e receitas diversas (multas, contribuições, cobrança da dívida ativa, outras receitas diversas). As *receitas de capital* compreendem: operações de crédito; alienação de bens móveis e imóveis; amortização de empréstimos concedidos; transferências de capital; outras receitas de capital. As *despesas correntes* subdividem-se em despesas de custeio e transferências correntes; e as *despesas de capital* englobam os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

g) Esboçado desde a Constituição do Império (Artigo 171), conforme lembra Aliomar Baleeiro (10), o princípio da autorização orçamentária para cobrança de tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria) tornou-se norma constitucional explícita desde 1946 (Artigo 141, § 34), suspensa para o exercício de 1964 pela Emenda Constitucional n.º 7. A Emenda Constitucional n. 18, de 1.º de dezembro de 1965, limitou a necessidade da autorização orçamentária à cobrança dos impostos sobre o patrimônio e a renda (Artigo 2.º, n.º II). Omitida no projeto governamental da Constituição de 1967, a norma foi restabelecida em sua plenitude, por emenda do Congresso, que se corporificou no § 29 do Artigo 150: "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra".

Desde 1946, excetuados os intervalos referidos, a cobrança de novo tributo ou a agravação de tributo existente, que não fôsse tarifa aduaneira ou impôsto de guerra, somente seria constitucional se preenchesse estas duas condições: 1.ª) prévia criação ou majoração em lei especial; 2.ª) autorização orçamentária. É evidente que só os tributos criados ou majorados em leis anteriores à aprovação do orçamento poderiam ter a sua cobrança autorizada para o respectivo exercício. No entanto, contra a opinião de autorizados intér-

pretes (11), o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que "é legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro" (Súmula, n. 66). A mudança dessa jurisprudência, que coloca o carro adiante dos bois, tornou-se ainda mais imperiosa depois da Lei n. 4.320, de 1964, que, estatuidando normas gerais de direito financeiro para elaboração do orçamento, reafirma que integra a lei orçamentária o "quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação" (Artigo 2.º, § 1.º, n.º III). Seria prepotente que o orçamento se referisse a legislação posterior à sua aprovação.

h) A não-afetação de tributos veda que se atribua destinação especial aos tributos ou a percentagem deles, pois de parcela em parcela se atingiria o todo, burlando o preceito. A norma do Artigo 65, § 3.º, visa, senão a pôr um paradeiro à criação de fundos especiais, a limitá-los. Por isso, só tolera que não sejam atingidos pela regra "os impostos únicos" e as hipóteses admitidas na Constituição e leis complementares. Faculta, todavia, que a lei institua "tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes".

i) A discriminação da despesa já não é norma explícita da Constituição. Todavia, além de ser da essência do orçamento moderno, deve-se considerá-la implícita na Lei magna. Prescrevendo que a despesa e receita dos órgãos da administração indireta figurarão em "dotações globais" no orçamento (Artigo 65, § 1.º), logicamente não admite a mesma prática para a despesa da administração direta. A Lei n. 4.320 estabelece que "a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos", isto é, desdobrada com pessoal, material, serviços, obras e "outros meios de que se serve a administração para consecução dos seus fins" (Artigo 15). Permite, entretanto, que "os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeados por dotações globais, classificadas entre as despesas de capital" (Artigo 20, parágrafo único).

j, l) A proibição de estôrno de verbas é corolário da discriminação. Esta seria inútil se o executor do orçamento pudesse transportar o total ou parte de uma verba para outra. A concessão de créditos ilimitados, por seu turno, seria a negação do orçamento, que é, por definição, estimativa da receita e fixação da despesa.

m) A subordinação das despesas de capital a orçamento plurianual foi constitucionalizada, por forma iterativa, na Carta de 1967, pois já existia na Lei n. 4.320 (Artigos 23 e 26). A Constituição firma o princípio no parágrafo único do Artigo 63, e volta a êle no § 4.º do Artigo 65, onde se lê: "Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução".

n) O limite da despesa de pessoal é outra inovação da Carta de 1967. O seu teto é de cinquenta por cento das receitas (Artigo 66, § 4.º). Conjuga-se com outros dispositivos da Constituição no sentido de elevar a taxa de investimentos públicos, lutar contra a inflação, pôr freios ao empreguismo e estimular o desenvolvimento econômico.

TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA

A proposta orçamentária deve ser encaminhada à chamada câmara baixa ou popular, segundo regra universal, seguida invariavelmente no Brasil, desde o Império. A Câmara dos Deputados tem preponderância na apreciação da matéria, cabendo-lhe a primeira e a última palavra, e dispondo de maior prazo para tanto: 60 dias, acrescidos de 20 para deliberar sobre as emendas do Senado, enquanto este deve dar o seu pronunciamento em 30 dias. Aliomar Baleeiro resumiu o fenômeno geral da diminuição (em alguns casos, até perda) das atribuições das segundas câmaras, nesse domínio, ao salientar que, "do ponto-de-vista financeiro o bicameralismo e as câmaras altas são um resquício anacrônico de etapas já superadas" (12). Convém lembrar, porém, as singularidades da Constituição nesse ponto, conferindo novas atribuições financeiras ao Senado. Além de atribuir-lhe relevante papel no campo da política fiscal dos Estados e municípios, a Constituição fêz depender de resolução senatorial a dispensa da regra do equilíbrio orçamentário em caso de recessão econômica.

A proposta orçamentária deve ser enviada à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte, ou seja, até 1.º de agosto. Se não o fizer, o Presidente da República decai do direito de iniciativa e

comete crime de responsabilidade (Lei n. 1.079, de 10.4. 1950, Artigo 10, n. 1). A Constituição silencia sôbre o modo de proceder-se, nessa eventualidade, para que a Nação não fique sem orçamento. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (consolidado em janeiro de 1964) previa que, vencido o prazo de remessa da proposta orçamentária, (que então terminava em 15 de maio), a Comissão de Orçamento, dentro de quinze dias, prorrogáveis por mais quinze, formularia o respectivo projeto (Artigo 186, n. II). O dispositivo está revogado pelo Artigo 32 da Lei n.º 4.320, que manda, nessa hipótese, considerar como proposta a Lei de orçamento vigente. É a solução que ainda prevalece.

Dando-se o devido valor às palavras da Constituição, o poder de emendas parlamentares à proposta orçamentária é quase nulo. A luz dos preceitos constitucionais, o orçamento é um ato predominantemente do Executivo, a que o Legislativo é chamado a dar ou negar a sua chancela. As limitações às emendas de congressistas são de duas ordens: 1.º) sômente poderão ser apresentadas nas comissões, cujo pronunciamento será final, salvo se um têrço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação, em plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões (Artigo 67, § 2.º); 2.º) não poderão ser objeto de deliberação, o que vale dizer serão rejeitadas *in limine* pelo presidente da respectiva comissão, "emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto, ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo" (Artigo 67, § 1.º). É difícil excogitar emendas possíveis pois em face dêsse parágrafo, tanto são proibidas as que aumentem despesas como as que reduzam. Estas últimas, porque significariam "modificar o montante". Interpretando-se que o "montante" aí referido seria o total atribuído a cada "órgão, projeto ou programa", só caberiam emendas que alterassem as parcelas dêsse total (13). Entretanto, a julgar pela experiência do primeiro orçamento elaborado sob a nova Constituição, parece que os congressistas não se mostram dispostos a mudar os velhos hábitos de emendar profusamente a proposta orçamentária, e muito menos a aceitar o jejum de emendas. Antes de encerrado o expediente do último dia para recebimento de emendas, na Câmara dos Deputados, o seu número, segundo um jornal, já ultrapassava 12.000. — Em contraposição, o Executivo dispõe de ampla faculdade de emenda — denominada "retificação" —, a qual pode ser exercitada a qualquer momento antes de concluída a votação do subanexo a ser alterado (14).

Decorrido o prazo para votação da proposta orçamentária, a ausência de deliberação importa aprovação (Artigo 68, § 3.º). A Constituição de 1937 foi, com o seu Artigo 72, a pioneira dêsse preceito, tendo-o tomado da Constituição da Polônia de 1935 (Artigo 58, § 5.º), que ainda o mantém em sua Lei fundamental vigente (Artigo 8). A Constituição de Santa Catarina, de 1947, adotou a mesma solução em seu Artigo 36, § 1.º, que considerava aprovado o texto da proposta governamental, se esta não subisse à sanção até 15 de novembro. O dispositivo era evidentemente inconstitucional, por força do parágrafo único do Artigo 22 da Constituição de 1946, que estendia aos Estados as normas da elaboração do orçamento federal (Artigos 73 a 75).

Com a norma adotada pela Constituição, generaliza-se a todos os projetos de iniciativa presidencial a fórmula de que a falta de deliberação do Legislativo, dentro de determinado prazo, significa aprovação. A diferença de critério era injustificável, levando-se em conta que o orçamento é lei de conteúdo normativo mais restrito do que as demais, além de ser ânuua.

Depois de aprovada, a proposta orçamentária segue os demais trâmites dos outros projetos. Sobee à consideração do Executivo para sanção ou veto. A Constituição vigente, como as anteriores, não previu solução para a hipótese — muito improvável e sintomática de anormalidade política — de rejeição da proposta orçamentária pelo Legislativo, pois esta só se considera aprovada se houve omissão do Congresso no prazo constitucional, e não se houve deliberação negativa. De igual sorte, as Constituições de 1934 e 1946 só determinavam a prorrogação do orçamento vigente se a proposta não fôsse enviada à sanção até determinada data. O remédio para a anomalia será a prorrogação da lei orçamentária vigente, que não é apenas a solução mais lógica, mas a única, uma vez que a elaboração do orçamento tem época e prazo determinados, não se podendo fazer nôvo a tempo.

NELSON DE SOUZA SAMPAIO

- 1 Pedro A. Pinto, *Dicionário de Sinónimos*, Editora Científica, Rio de Janeiro, 2.^a ed., 1956, p. 161.
- 2 Norman Wilding and Philip Laundry, *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassell and Co. Ltd, London, 1961, verbete «Budget».
- 3 Para outros exemplos, Miguel Angel Bercaitz, *Teoria General de los Contratos Administrativos*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1952, n.º 55.
- 4 Jean-Marie Cotteret, *Le Pouvoir Legislatif en France*, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1962, p. 22.
- 5 Carré de Malberg, *Confrontation de la Théorie de la Formation du Droit par Degrés*, Recueil Sirey, Paris, 1933, pp. 31 e 160.
- 6 Union Parlementaire, *Parlements*, PUF, Paris, 1961, pp. 209 e 227.
- 7 Jean-Marie Cotteret, obr. cit., p. 122.
- 8 De acordo com o art.º 33 da Lei de Contabilidade Pública, conforme informação da Union Parlementaire, *Parlements*, ed. citada, p. 229.
- 9 Mensagem de 10 de março de 1922, em *Revista Forense*, vol. 38/398.
- 10 *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, ed. Forense, Rio de Janeiro, 2.^a ed., 1960, p. 20.
- 11 Aliomar Baleeiro, obra cit., cap. II, Francisco Campos, *Parecer em Revista Forense*, vol. 201/37.
- 12 *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Editora Revista Forense, Rio de Janeiro, 2.^a ed., 1958, 2.º vol., p. 697.
- 13 O Ato Complementar n.º 18,- evidentemente inconstitucional, porque em desacordo com o parágrafo único do art. 4.º do Ato Institucional n.º 2 -, ainda era mais drástico, porquanto proibia que se oferecesse à proposta orçamentária emenda que «aumente dotação de qualquer dos anexos, subanexos e órgãos administrativos, nem as que discriminem ou alterem dotações de custeio ou as que se destinem a projetos ou programas definidos» (art. 2.º, a). O Ato Complementar n.º 21 atenuou esse cerceamento do poder de emenda, permitindo ao Congresso «discriminar ou destacar» dotações globais de natureza variável.
- 14 Essa faculdade de retificação foi admitida pelo Ato Complementar n.º 18, que permitia ao Executivo, Judiciário e Legislativo solicitar alteração da Proposta Orçamentária «até 45 dias após a data limite para sua apresentação, desde que não haja aumento do quantitativo destinado a cada um dos Podêres».