PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Flávio Freire de Oliveira

O PLANEJAMENTO NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Belo Horizonte
2013

Flávio Freire de Oliveira

O PLANEJAMENTO NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Giovani Clark

Belo Horizonte 2013

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Oliveira, Flávio Freire de
O48p O planejamento no poder legislativo municipal / Flávio Freire de Oliveira. Belo Horizonte, 2013.
126f.

Orientador: Giovani Clark
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Poder legislativo. 2. Direito municipal. 3. Administração municipal. 4. Planejamento governamental. 5. Finanças públicas. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 352

Flávio Freire de Oliveira

O PLANEJAMENTO NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

_____

Giovani Clark (Orientador) – PUC Minas

_____

Jamile Bergamaschine Mata Diz – UFMG

_____

Roberto Sorbilli Filho – PUC Minas

Belo Horizonte, 04 de fevereiro de 2013

A meus pais, José Edson e Liane, pelo exemplo que me motivou em mais essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Giovani Clark, pelos ensinamos, serenidade e confiança, sem os quais essa etapa seria, certamente, mais árdua.

À minha esposa, Maria Isabela, pela paciência e por me mostrar que é preciso ter fé.

Aos meus amigos e sócios Bernardo Câmara e João Ribeiro de Oliveira, pelas conversas e críticas sempre construtivas e, acima de tudo, pela compreensão de minhas não raras ausências.

A toda equipe do Escritório Freire, Câmara & Ribeiro de Oliveira, aos Vereadores e Servidores do Poder Legislativo do Município de Ribeirão das Neves e a todos os amigos que contribuíram para que esse estudo se tornasse possível.

RESUMO

Esta dissertação objetiva demonstrar que o Poder Legislativo Municipal deve utilizar toda legislação planejadora, nos termos do art. 165 e seguintes da Constituição da República de 1988, a fim de tornar eficaz o gasto do dinheiro público. Para isso, foram tecidas considerações gerais sobre o conceito de planejamento, e considerações específicas sobre o planejamento orçamentário – necessariamente analisando o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual –, sobre o planejamento fiscal, e sobre o planejamento como técnica de intervenção no domínio econômico e social. Após, foram analisados os duodécimos recebidos pelo Poder Legislativo Municipal, porquanto não há de se falar em gasto planejado sem primeiro analisar a origem do dinheiro. Também foi feita uma análise jurídico-econômica da norma constitucional relativa à revisão geral anual das remunerações e subsídios, objetivando demonstrar a importância da confecção planejada de lei que efetive esse direito dos servidores públicos e dos agentes políticos. Foram analisadas, ainda, as normas constitucionais relativas ao aumento dos subsídios dos Vereadores, a fim de que sejam aplicadas, segundo o necessário planejamento do dinheiro público, na majoração do valor de suas remunerações acima da inflação em determinado período. Também se analisou o planejamento financeiro dos Poderes constituídos, e não apenas do Poder Legislativo Municipal, a fim de se garantir que o candidato aprovado e classificado em concurso público de ingresso no serviço público, dentro do número de vagas ou mesmo fora do número de vagas, mas contemplado pela manifestação inequívoca do interesse público no preenchimento dos cargos, tenha garantido seu direito subjetivo à imediata nomeação. Por fim foi analisada a polêmica envolvendo o pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, por se tratar de gratificação natalina que, de forma expressa, é vedada pelo texto constitucional.

Palavras-chave: Planejamento; Poder Legislativo Municipal; Legislação planejadora; Direito Econômico.

ABSTRACT

This paper aims at demonstrating that the Municipal Legislative Branch should use all planner legislation, pursuant to article 165 and following of the Constitution of 1988, in order to make effective spending of public money. For this, considerations were made about the general concept of planning, and specific considerations on the budget planning - necessarily analyzing the multi-annual plan, the appropriation bill and the annual budget - on tax planning, and over the planning as an intervention technique on economic and social domain. After it was analyzed the "duodecimos" received by the Municipal Legislative Branch, once it is impossible to talk about planned expenditure without first analyzing the origin of money. Also was made a legal and economical analysis of the constitutional rule that annually reviews payments, aiming to demonstrate the importance of a well planned rule that materialize the right of public servants and politicians. It was also analyzed the constitutional provisions relating to enhancing Aldermen´s earnings, in order to make them applied, according to the necessary planning of public money, during the enhances of their salaries value above inflation over a given period. Also reviewed the financial planning of the powers that be, and not just of the Municipal Legislature, in order to ensure that the candidate approved and classified in public contest entry into the public service, within the number of slots or even out of the number of vacancies, but contemplated by the unequivocal manifestation of the public interest in filling the positions. Finally it was analyzed the controversy surrounding the thirteenth payment of subsidy to the politicians, once, as a Christmas bonus that, is forbidden by the Constitution.

Keywords: Planning, Municipal Legislative Branch; Planned legislation; Economic Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **10**

2 PLANEJAMENTO **13**
2.1 O CONCEITO DE PLANEJAMENTO **13**
2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO **14**
2.2.1 A breve história do orçamento *14*
2.2.2 Aspectos econômicos, políticos e jurídicos do orçamento *18*
2.2.2.1 Aspectos econômicos 18
2.2.2.2 Aspectos políticos 21
2.2.2.3 Aspectos jurídicos 23
2.2.3 Peças orçamentárias e planejadoras na Constituição da República de 1988 ..... *26*
2.2.3.1 Plano Plurianual 26
2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias 31
2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual 36
2.3 PLANEJAMENTO FINANCEIRO **42**
2.4 PLANEJAMENTO COMO TÉCNICA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO **50**
2.4.1 Plano e Lei do Plano *53*

3 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL **56**
3.1 OS DUODÉCIMOS – ORIGEM, LIMITES E RESPONSABILIDADES **59**
3.2 A REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS **72**
3.2.1 Inflação e indexação no Brasil – a necessidade da eficácia da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos *73*
3.2.2 Evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre a revisão geral anual *77*
3.2.3 A revisão geral anual sob a ótica do Tribunal de Contas de Minas Gerais *82*
3.3 O AUMENTO DO VALOR DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS **88**
3.3.1 O limite temporal (art. 29, inciso VI, da CR) *90*
3.3.2 Os limites de valor e populacional (art. 29, inciso VI, alíneas de "a" a "f", da CR) *93*
3.3.3 O limite em relação à receita do município (art. 29, inciso VII, da CR) *94*
3.3.4 O limite em relação à receita do Poder Legislativo (art. 29-A, § 1º, da CR) e a responsabilidade do Presidente do Poder Legislativo Municipal por seu descumprimento (art. 29-A, § 3º, da CR) *95*
3.4 DIREITO SUBJETIVO À IMEDIATA NOMEAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO **95**
3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O 13º SUBSÍDIO **104**

4 CONCLUSÃO **116**

REFÊRENCIAS **119**

1 INTRODUÇÃO

Os diversos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo Municipal devem ser planejados, com a necessária utilização de toda legislação planejadora existente.

A necessidade de analisar a gestão do Poder Legislativo Municipal sob a ótica do planejamento surgiu da evolução do orçamento público e da percepção de que a administração financeira no âmbito de quaisquer dos poderes constituídos – seja ele o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário – deva ser responsável e compatível com as normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o uso do dinheiro público de forma eficaz.

A busca da análise da gestão orçamentário-financeiro do Poder Legislativo municipal sob a ótica do planejamento será realizada em etapas, objetivando-se o esclarecimento de situações que frequentemente ocorrem no âmbito das Câmaras Municipais.

A primeira parte estabelecerá o conceito e o esclarecimento de três espécies de planejamento: o *orçamentário*, o *fiscal* e o sócio-econômico como *técnica de intervenção do Estado no domínio econômico*, sendo indispensável a teoria do saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza, introdutor do Direito Econômico no Brasil. De forma sucinta se abordará ainda a história do orçamento, seus aspectos econômico, jurídico e político, as normas orçamentárias trazidas pela Constituição da República de 1988 e seus aspectos financeiros normatizados na Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A segunda parte analisará situações pontuais e recorrentes nas Câmaras Municipais que envolvem o gasto do dinheiro público. Sendo o planejamento um imperativo econômico e social para todos os Poderes constituídos, o Poder Legislativo deve planejar todos os seus atos, sobretudo seus gastos em relação aos serviços acessórios à sua atividade principal de legislar. Ela se inicia com o estudo sobre a origem, os limites e a responsabilidade na gestão dos duodécimos, nomenclatura atribuída pela Constituição da República de 1988 ao montante que o Poder Executivo repassa mensalmente ao Poder Legislativo.

Será feito estudo sobre a norma contida no art. 37, X, da Constituição da República do Brasil de 1988, que garantiu a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos, cuja aplicação encontrou resistência por parte dos gestores de dinheiro público. Serão feitas considerações sobre o processo inflacionário no Brasil, sobre o entendimento que o Supremo Tribunal Federal possui a respeito do art. 37, X, do texto constitucional e sobre o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas

Gerais, relativamente ao aspecto prático de aplicação da referida norma, momento no qual serão analisadas algumas disposições da Lei Complementar n. 101/2000.

Também se analisará o aumento do valor dos subsídios dos agentes políticos municipais – o aumento real, acima da inflação – sob a ótica do planejamento, a fim de se demonstrar a importância da análise conjunta de várias normas constitucionais que estabelecem limites ao referido aumento, especificamente em relação ao aspecto temporal (art. 29, inciso VI), em relação ao parâmetro de valor e populacional (art. 29, inciso VI, alíneas de "a" a "f"), em relação à receita do município (art. 29, inciso VII), em relação à receita do Poder Legislativo (art. 29-A, § 1º) e, por fim, em relação aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na sequência, será analisado o direito subjetivo à imediata nomeação em concurso público de ingresso no serviço público, sob a ótica do planejamento financeiro-orçamentário. Demonstrar-se-á que o verbete n. 15 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, editado no ano de 1964, ainda é utilizado como argumento para os defensores da idéia de que a pessoa classificada dentro do número de vagas disponibilizado no edital possui mera expectativa de direito à nomeação. Também se demonstrará a evolução do entendimento jurisprudencial dos Tribunais pátrios, que vem afastando o argumento segundo o qual a nomeação do aprovado em concurso público de ingresso no serviço público seria mera "salvaguarda de direito". Será demonstrado que a nova interpretação caminha no sentido de afastar a discricionariamente administrativa no tocante ao reconhecimento do direito subjetivo à nomeação em concurso público, ou seja, que a administração pública não poderá se recusar a nomear e empossar o candidato aprovado dentro do número de vagas disponibilizadas no Edital do concurso, ou mesmo que tenha sido aprovado além do número de vagas, mas seja beneficiado pela manifestação inequívoca do poder público pela necessidade do preenchimento do cargo.

Por fim, será analisada a controvérsia teórica envolvendo a possibilidade ou não de instituição do 13º subsídio (gratificação natalina) aos agentes políticos, tendo em vista o que dispõem as normas do art. 39, §§ 3º e 4º da Constituição da República de 1988. O estudo abrangerá três principais argumentos: verificar se a gratificação de natal tem ou não caráter de adicional, abono, prêmio, verba de representação ou de outra espécie remuneratória; verificar se a interpretação extensiva ao conceito de agente político veda o pagamento de décimo terceiro subsídio a todos os integrantes da categoria; e verificar se a Constituição fixou o número de parcelas remuneratórias pagas aos agentes políticos, porquanto essa questão possui impacto direto nas finanças do Poder Legislativo Municipal.

Em Direito Econômico foram utilizadas as obras do saudoso Professor Washington Peluso Albino de Souza; em Direito Orçamentário e Financeiro foram utilizadas as obras de Marcos Nóbrega e Giacomoni.

Os materiais a serem utilizados nesta pesquisa serão: revisão bibliográfica, jurisprudência, análise da legislação planejadora de outras esferas de Governo e legislação pertinente ao estudo. Serão utilizados livros, artigos científicos, seminários e fóruns de discussão realizados pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, material publicado em revistas eletrônicas e outros meios que se tornem relevantes para a pesquisa.

Para atingir a finalidade desta pesquisa, o desenvolvimento da proposta será feito da seguinte forma: a contextualização da legislação planejadora com a realidade dos Poderes Públicos, bem como a realização de uma análise crítica do planejamento dos gastos públicos em situações pontuais e recorrentes no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Esse estudo tem a finalidade de contribuir para o esclarecimento das questões afetas ao planejamento orçamentário-financeiro no âmbito do Poder Legislativo Municipal sem, todavia, possuir a pretensão de esgotar o assunto ou desvelar todos os impasses jurídicos sobre o tema.

2 PLANEJAMENTO

2.1 O conceito de planejamento

Um dos enfoques que se busca neste estudo, senão o principal deles, diz respeito à análise da gestão orçamentário-financeira do Poder Legislativo municipal sob a ótica do planejamento. Para tanto, faz-se necessário iniciar essa pesquisa com os entendimentos dos teóricos sobre o que seja planejamento.

Não existe um conceito invariável de planejamento. É preciso contextualizar sua aplicação a fim de possibilitar a extração do conceito mais adequado para a finalidade pretendida, uma vez que ao planejamento se enlaça uma reflexão sobre seu regime jurídico, sobre sua origem constitucional e sobre as relações ideológicas, políticas e jurídicas acerca do Estado e suas realidades (ADRI, 2008).

Expondo seu entendimento sobre o planejamento, José Afonso da Silva sustenta que "o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos" (2005, p. 722). Significa dizer que planejar é direcionar a realidade para os moldes preestabelecidos pelos agentes públicos, os quais são responsáveis pela escorreita direção não apenas do dinheiro público, mas também das metas econômicas e sociais do ente federado.

Nesse sentido teoriza Eros Roberto Grau que o planejamento é uma ação governamental auxiliada por outros órgãos coletivos que busca coordenar racionalmente as políticas públicas, com a finalidade de atingir as metas determinadas por um processo (e um projeto) político em andamento (GRAU, 1978, p.62).

Hely Lopes Meirelles também conceitua planejamento como "o estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos" (1995, p.636).

Não poderia faltar a teoria de Washington Peluso Albino de Souza sobre o conceito de planejamento, que, segundo ele, está ligado à ideia de "racionalizar o emprego de meios disponíveis para obter os efeitos mais favoráveis", no intuito de "extrair a maior vantagem do emprego de meios escassos para sua consecução" (SOUZA, 2005, 377). Caracteriza-se, pois, como uma das funções essenciais do Estado, a fim de que atinja suas finalidades.

> O Estado, (...) diante das necessidades humanas da sociedade contemporânea, busca se adequar, na sua estrutura e na técnica de governo, por meio de novas formas de ação administrativa e de controle de sua atividade, às realidades e se depara, de um lado, com a amplitude dos fins que deve preservar, quais sejam: a liberdade, a propriedade e os direitos individuais (que reivindicam os cidadãos), o desenvolvimento econômico, o equilíbrio e o bem-estar social, a saúde, a habitação, a cultura, a segurança, o meio ambiente sustentável, a assistência social etc.; e, de outro, a complexidade dos problemas econômicos e interesses políticos que sempre estão presentes no outro pêndulo da balança. Entendo, assim, que o planejamento estatal sintetiza a reunião de esforços políticos, econômico-financeiros e jurídicos e objetiva coordenar os recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, em tempo e modo previamente prescritos, com o mínimo de custo. Essa congregação necessita da harmonização da política, do direito e da economia, com diversas racionalidades e a possibilidade de sua interação (ADRI, 2008).

É importante esclarecer, de início, que o planejamento objeto de estudo diz respeito à legislação planejadora de que dispõe o art. 165 da Constituição da República de 1988, ao normatizar a necessidade das leis que instituam o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Não se trata, pois, do planejamento voltado ao desenvolvimento econômico e social de que dispõe o art. 174[1], também do texto constitucional. O planejamento objeto deste estudo, com efeito, concretiza a eficácia na utilização das finanças governamentais também no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Já o planejamento econômico-social, por sua vez, é realizado pelo Poder Executivo no domínio econômico, de forma a normatizá-lo e regulamentá-lo.

O planejamento reúne vários atos jurídicos e preserva ao mesmo tempo individualidade própria (ADRI, 2008), razão pela qual se reafirma o que se disse inicialmente sobre a inexistência de um conceito unívoco para o instituto.

Mas como o objetivo deste estudo é demonstrar a aplicação do planejamento na gestão pública, especialmente na gestão orçamentário-financeira do Poder Legislativo Municipal, conforme já dito, faz-se necessário o estudo de conceitos, ou melhor, situações específicas no âmbito do Legislativo, nas quais o planejamento é um imperativo constitucional.

2.2 Planejamento Orçamentário

2.2.1 A breve história do orçamento

Já se viu que o planejamento se insere dentre os principais instrumentos administrativos criados e desenvolvidos no século XX, e sua aproximação do orçamento,

[1] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988).

principalmente após a década de 60, ganhou ênfase com o surgimento do PPSB – *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento)[2] (GIACOMONI, 2012, p. 59-60). Mas antes de se adentrar nas leis orçamentárias e no papel do planejamento no orçamento, cumpre abordar, de forma breve, a evolução histórica do orçamento.

Vários teóricos afirmam a origem do orçamento na Inglaterra do século XIII, diante das arbitrariedades ocorridas no governo do Rei João sem-terra, sobretudo no que se refere às exigências tributárias extorsivas praticadas contra a população (NÓBREGA, 2002, p. 85). Como o interesse dos nobres era basicamente escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária, os barões feudais que integravam o *Common Counsel* – o órgão de representação da época – (GIACOMONI, 2012, p. 31) conseguiram fazer com que o Parlamento aprovasse o art. 12 da Magna Carta de 1215, proibindo a instituição de tributo sem o consentimento do Conselho do Reino, o que limitava o poder indiscriminado do monarca de instituir novas arrecadações. Assim era a redação do referido art. 12 da Magna Carta:

> Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante (GIACOMONI, 2012, p. 31).

Giacomoni enfatiza que as divergências eram bastante fortes em face do volume de recursos de que a coroa tentava se apropriar por intermédio do mecanismo tributário, razão pela qual conclui o seguinte:

> A aceitação dessa forma de controle representativo por parte do Parlamento nem sempre foi tranqüila, pois os monarcas tendiam a reagir estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica. As conseqüências mais graves das divergências entre a monarquia e o Parlamento ocorreram no século XVII. Os problemas surgidos no reinado de Jacques I agravaram-se no período de seu sucessor, Carlos I. Protestando contra o lançamento de um empréstimo compulsório, o Parlamento baixou um ato – *Petition of Rights* – que confirmou o princípio da Magna Carta que considerava o tributo legítimo, quando consentido pelo órgão de representação. Sempre de forma intolerante, Carlos I prosseguiu na sua cruzada de

[2] Planejamento, programação e orçamento constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo. A nova concepção ambiciosa integra de forma sistemática: os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle. O planejamento teria o papel mais saliente em todo o processo, e isso seria possível devido ao estágio alcançado pelas modernas técnicas de informação que visam auxiliar a análise e a tomada de decisões (GIACOMONI, 2012, p. 60).

> independência em relação ao Parlamento, até que se instalou luta armada no reino. Derrotado, o rei foi julgado, condenado e decapitado (GIACOMONI, 2012, p. 32).

Essa questão foi aperfeiçoada em decorrência da Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra no século XVII, diante de um conflito ocorrido no ano de 1688 entre o Rei Carlos II e o Parlamento inglês, no qual se originou o *Bill of Rights*, o qual separou com mais rigor as finanças da Coroa e as do Reino (Estado) com base na premissa *no taxation without representation* (NÓBREGA, 2002, p. 86):

> A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar imposto, sem consentimento comum através da Lei do Parlamento (GIACOMONI, 2012, p. 32).

Ainda que o art. 12 da Magna Carta não envolvesse o controle das despesas públicas, pois conforme visto ele dispunha apenas sobre a proibição de criação de novos tributos sem o consentimento do Conselho do Reino, vários teóricos o relacionam a uma espécie de embrião do orçamento público, tendo o tempo demonstrado que "não bastava autorizar a cobrança das rendas públicas. Era necessário verificar se a sua aplicação correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas" (GIACOMONI, 2012, p. 32).

Em 1787 foi criado o Fundo Consolidado, que possibilitou a contabilização dos fundos públicos, sendo publicado anualmente o relatório detalhado das finanças a partir de 1802. Mas é no ano de 1822 que o Chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício, data na qual Burkhead considera "o início do orçamento, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha" (GIACOMONI, 2012, p. 33).

Também a França foi impactada significativamente por essas mudanças e também passou a alterar sua sistemática orçamentária a partir da Revolução de 1789, ganhando impulso em 1831, quando o Parlamento passou a exercer controle completo sobre o orçamento

> A experiência francesa sobressaiu-se pelos estabelecimentos de muitos dos conceitos e das técnicas orçamentárias ainda hoje utilizadas como, por exemplo, o princípio da anualidade do orçamento; a necessidade de votação prévia da lei orçamentária; o princípio da universalidade, pelo qual o orçamento deve ter todas as previsões de receitas e autorizações de despesas, e o princípio da não vinculação de receita que estabelecia que as receitas da Coroa deveriam ficar livres para ser alocadas segundo juízo político (NÓBREGA, 2002, p. 86).

Já os Estados Unidos foram influenciados pelas mudanças orçamentárias inglesas e francesas. “Um marco importante da experiência norte-americana se deu no período imediatamente após a 2ª Guerra Mundial quando muitas das experiências de planejamento utilizadas na guerra pelos militares foram absorvidas na gestão pública americana” (NÓBREGA, 2002, p. 87).

No Brasil, a vinda do Rei D. João VI iniciou um processo de organização de suas finanças, tendo sido criado em 1808 o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2012, p. 40). Mas é na Constituição Imperial de 1824 que surgiram as primeiras regras para a elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais, conforme se lê no art. 172 da referida Constituição[3]:

> Art. 172 - O ministro de 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 todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 instituiu alterações importantes sobre a distribuição das competências orçamentárias. A elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Poder Executivo. Instituiu também o Tribunal de Contas de forma a auxiliar o Congresso na função de controle (GIACOMONI, 2012, p. 41). Mas a Revolução de 1930 rompeu com o passado e, de certa forma, moldou o orçamento nos padrões da atualidade.

> A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. Essa nova realidade tomou corpo na Constituição outorgada a 16 de julho de 1934. Nela o orçamento é tratado com certo destaque, sendo classificado em uma seção própria. A competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas. A Constituição não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores, caracterizando assim a coparticipação dos dois poderes na elaboração de importante lei (GIACOMONI, 2012, p. 43).

---

[3] Esse dispositivo, avançado para a época, teve dificuldade de ser implementado nos primeiros anos. Alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil. Porém os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias, as dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, oriundas do período colonial, foram considerados, por outros tratadistas, como fatores que frustraram aquela lei orçamentária. O primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º-7-1831 a 30-6-1832 (GIACOMONI, 2012, p. 40-41).

Com o advento do Estado-Novo, houve o aniquilamento do que havia restado de autonomia dos Estados e Municípios, concentrando nas mãos do Presidente da República a elaboração e execução orçamentária dos entes federados. Na Constituição de 1946, fruto da redemocratização, a lei orçamentária era elaborada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, sendo que este participava de sua elaboração através de emendas ao projeto de lei. O golpe militar de 1964, tipicamente autoritário, atingiu o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, em especial na questão das competências no processo orçamentário, sendo que a grande novidade foi a retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, razão pela qual ao Poder Executivo foi atribuída a competência para apenas aprovar o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, situação que se manteve na vigência da Emenda Constitucional n. 1 de 1969 (GIACOMONI, 2012, p. 43-45). Veja-se a redação do art. 67, § 1º, da Constituição de 1967:

> Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxilio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.
>
> § 1º - Não serão objeto de deliberação 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 (BRASIL, 1967).

Nos anos seguintes ocorreram pressões políticas de forte conteúdo popular que, impulsionada pelo agravamento da crise econômica, objetivaram a abertura institucional, conforme se destacam as campanhas pelas eleições diretas para Presidente da República e convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte (GIACOMONI, 2012, p. 45).

Com a promulgação da Constituição da República de 5 de outubro de 1988, o orçamento foi normatizado na Seção II do Capítulo II – Das Finanças Públicas –, consagrando diversas normas tradicionais, devolvendo ao Poder Legislativo a prerrogativa da propositura de emendas ao projeto de lei orçamentária e instituindo duas novas peças orçamentárias e planejadoras de grande relevo: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

2.2.2 Aspectos econômicos, políticos e jurídicos do orçamento

2.2.2.1 Aspectos econômicos

A experiência do capitalismo liberal sob o lema *laissez-faire, laissez-passer*, caracterizado como o período de miséria humana gerado pela exploração ilimitada do homem pelo homem, levou ao surgimento de várias reações contrárias a esse modelo, destacando-se o "marxismo, o socialismo utópico e a doutrina social da Igreja Católica", os quais "questionavam o capitalismo selvagem que fora criado e nutrido sob a sombra do capitalismo liberal" (NÓBREGA, 2002, p. 87). Durante a prevalência da ideologia liberal, o Estado não deveria intervir na "ordem natural das coisas" e, consequentemente, também não deveria intervir na economia (GRAU, 1998), pois o mercado se auto-regularia. Mas isso não significa que no modelo liberal de Estado este não intervinha na política econômica. Ademais, também não significa que no liberalismo o orçamento não existisse, pois já se verificou que sua origem remonta ao ano de 1215 na Inglaterra (Carta Magna, art. 17), e sua evolução ocorreu em diversos países a partir de então.

Já as primeiras décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações na economia mundial, o que desencadeou várias crises, destacando-se a do ano de 1929 nos Estados Unidos, e profundas modificações no modelo econômico até então utilizado.

Necessariamente o papel do Estado na economia teve que ser reformulado, e sua intervenção no domínio econômico continuou a ser feita através do orçamento, mas este passou a ser utilizado de forma sistemática pelos Estados como instrumento de política fiscal dos governos, ao qual se associou o instituto do planejamento. "A partir daí, os Estados passaram a intervir fortemente nas economias nacionais e os orçamentos refletiram e serviram de instrumento para essa intervenção, ou melhor, para o planejamento de programas intervencionistas" (NÓBREGA, 2002, p. 89), sendo os gastos públicos ampliados em detrimento da política de arrecadatória.

Ocorre que os excessos cometidos na nova política de gastos públicos culminou por vitimá-la, devido ao endividamento público que abortou o crescimento econômico. Especificamente no Brasil, eis que surge um problema: tomaram-se decisões no âmbito orçamentário imediatistas, ou seja, com os olhos voltados apenas para as despesas públicas no exercício financeiro em execução, ignorando-se os impactos que esse método causaria nos exercícios financeiros subseqüentes, gerando o fenômeno conhecido como "deficiências intertemporais do processo orçamentário" (NÓBREGA, 2002, p. 92), que geraram déficits e dívidas, prejudicando as contas públicos por longo período.

Não é por acaso que a década de 80 no Brasil é conhecida como década perdida, em função da drástica redução das taxas de crescimento do PIB, no contexto de uma inflação que, na segunda metade da década, estava claramente assumindo ares de um processo

hiperinflacionário, apenas truncado pela adoção de sucessivos planos de estabilização (GIAMBIAGI, 2000).

> O elevado déficit das contas públicas esteve, na época, no centro do debate acerca das causas da alta inflação. Entretanto, algumas das raízes da crise dos anos 1980 foram plantadas nos anos anteriores, ainda que os problemas fossem menos evidentes. (...) a relativa tranquilidade dos anos 1970 – em termos da situação fiscal – se devia também ao fato de que inexistiam os mecanismos de aferição do desequilíbrio das contas públicas que estão disponíveis atualmente (GIAMBIAGI, 2000).

Não obstante as peças orçamentárias tivessem ganhando cada vez mais relevância, seja por explicitarem o cuidado com a estabilização fiscal, seja por possibilitarem o planejamento dos impactos financeiros no tempo, mesmo assim as contas do governo central se apresentavam como um emaranhado numérico, a começar pelo fato de que muitas rubricas de gastos ficavam de fora do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional.

> Infelizmente no Brasil, o orçamento não tem passado de uma peça de ficção, sobretudo pela despreocupação dos gestores para com o planejamento governamental. A prática corrente no Brasil era transformar o orçamento em uma espécie de quimera, uma espécie de sonho, no qual o gestor deveria estabelecer todos os seus desejos, muitas vezes, prometidos ainda durante a campanha eleitoral. Assim, e com base no princípio do equilíbrio orçamentário, para que se pudesse ter uma autorização para um montante tão elevado de despesas, era necessário superestimar as receitas. Não era incomum encontrar em pequenos municípios casos em que a receita arrecadada no exercício anterior girava em torno de 5 milhões de reais ao passo que a proposta orçamentária para o ano seguinte previa 60 milhões de reais de arrecadação (NÓBREGA, 2002, p. 91).

E como as receitas eram verdadeiras ficções, a fim de possibilitarem despesas descomunais, muitas vezes acima da capacidade financeira do ente federado, o planejamento dos gastos públicos deixava de existir, posto ser pautado em números que não refletiam a realidade.

Atualmente, o equilíbrio como a regra de ouro do orçamento é contestado, pois as situações conjunturais é que devem conduzir ao equilíbrio ou desequilíbrio orçamentário.

> O equilíbrio orçamentário, no passado, era a regra de ouro das finanças públicas. Governantes até se acanhavam de confessar o déficit. Hoje, essa regra é contestada. Tudo deve depender das situações conjunturais. No período de depressão econômica, o equilíbrio orçamentário pode conduzir a desempregos generalizados, ao sucateamento dos parques industriais etc. Outrossim, se a força produtiva do país não se expandir por falta de energia elétrica, deficiência no sistema de comunicações, fragilidade ou ineficiência do sistema de transporte de cargas ferroviária, marítima, rodoviária etc., não será condenável o déficit que se originar das despesas com a remoção desses pontos de estrangulamento, que impedem o desenvolvimento integrado da economia nacional (HARADA, 2010, p. 78).

Também Aliomar Baleeiro, discorrendo sobre essa questão, destaca que "o equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável em outros. E será nocivo em circunstâncias especiais" (BALEEIRO, 1998, p. 107). Assim, a função econômica do orçamento deve ser entendida como o "instrumento de otimização de recursos financeiros, através do qual o Estado estimula ou desestimula a produção, o consumo e o investimento", buscando o equilíbrio de acordo com as necessidades sociais (GUERRA, 2005, p. 51).

2.2.2.2 Aspectos políticos

Viu-se acima que o orçamento surgiu como uma forma de limitar os gastos dos governantes, evoluindo desde então para abranger não apenas a simples previsão da receita e fixação das despesas, mas possibilitar o planejamento dos gastos governamentais no tempo, estimulando ou desestimulando a produção, os investimentos e o consumo. No período liberal também se viu a figura orçamentária presente nos governos, mas sua função foi inicialmente manter o equilíbrio fiscal do Estado. Essa era a *idéia tradicional de orçamento*, na qual o Legislativo exercia um controle político sobre o Executivo.

> Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gatos. Gladstone, célebre ministro das finanças da Inglaterra (1868-74), considerava que as despesas que excedessem "... as legítimas necessidades do país constituíam não apenas desperdício pecuniário, mas um grande mal político e, acima de tudo, moral" (GIACOMONI, 2012, p. 55).

Ainda no fim do século XIX o Estado já deixava de lado a suposta neutralidade do *laissez-faire*, passando a corrigir as distorções do sistema econômico e propulsionando o crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005). Isso fez com que "o orçamento até então em uso, organizado especialmente como mero demonstrativo de autorizações legislativas, já não [atendesse] às necessidades sentidas pelos executivos governamentais" (GIACOMONI, 2012, p. 57). É a *moderna idéia de orçamento*, através da qual os orçamentos públicos seriam instrumentos de administração e auxiliariam na programação, execução e controle governamental, ou seja, um dos instrumentos planejadores.

> O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É – ou deve ser –, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa (GIACOMONI, 2012, p. 58).

Posto isso, enxergar o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração, dado o fato de que passou a ser visto como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas.

> O orçamento reflete os planos de ação do governo, sempre elaborado de acordo com decisões políticas, levando, destarte, a uma interdependência entre os poderes, visto que o Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo, a utilização dos recursos obtidos pelo Estado para a consecução das despesas públicas, de acordo com o projeto anteriormente elaborado (...). Demais disso, no Estado Democrático de Direito o orçamento exerce função precípua de controle da Administração, averiguando-se se a execução orçamentária está ocorrendo dentro dos limites estabelecidos pelo Poder Legislativo (GUERRA, 2005, p. 50-51).

Nesse sentido, sobrevém no espaço público o fortalecimento da cidadania e não se pode ignorar o importante papel – talvez não seja exagero dizer que seja o principal papel – exercido pelo Legislativo, qual seja, o que diz respeito à concretização dos interesses públicos. Surge em diversas localidades do Brasil o chamado “orçamento participativo” que representa uma forma de incentivo da participação popular nas propostas orçamentárias (NÓBREGA, 2002, p. 93). Esse processo é fruto das lutas históricas das classes trabalhadoras, da resistência democrática e de experiências governamentais desenvolvidas pelo campo popular em várias partes do planeta, em diferentes situações e circunstâncias históricas (DUTRA; BENEVIDES, 2001), o qual vem definindo no Brasil, desde os anos 70, uma nova forma de planejamento baseado na participação popular, que se originou a partir de iniciativas sociais e por grupos políticos na luta contra a ditadura militar (PIRES, 1999), culminando na efetiva participação popular na discussão dos principais problemas sociais e suas possíveis soluções, a fim de incluir nas leis orçamentárias as reivindicações previamente eleitas[4]:

[4] Existe um questionamento teórico – com o qual discordamos – sobre o esvaziamento que a prática dos orçamentos participativos provoca na função do Poder Legislativo. Esse questionamento é baseado na freqüente inoperância dos Poderes Legislativos Municipais no tocante à discussão e aprovação das leis orçamentárias, as quais, não raras vezes, são aprovadas sem nenhuma apreciação de seu conteúdo (FIGUEIREDO, p. 96),

> Ao primar por regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos impessoais para a seleção das prioridades apontadas pelas comunidades, o [orçamento participativo] estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, de que se opõe qualquer particularismo da 'justiça casuística', isto é, da prática de distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania, como prática tradicional que caracteriza a gestão pública brasileira (FEDOZZI, 2000, p. 68).

Essa tendência é considerada por Marcos Nóbrega como o "aperfeiçoamento das técnicas de planejamento orçamentário" (2002, p. 95), por permitir maior racionalização na destinação dos recursos. Assim, as receitas "liberadas" ou não vinculadas poderiam ser alocadas de acordo com as específicas necessidades da sociedade, através de diversos meios de consulta/comunicação/participação popular.

2.2.2.3 Aspectos jurídicos

O Poder Legislativo exerce prerrogativas constitucionalmente determinadas em relação às peças orçamentárias, como é o exemplo do fornecimento de autorização ao Poder Executivo para que este execute os créditos consignados na lei orçamentária. Ocorre que não é incomum o fato de o Executivo não executar determinado gasto para o qual foi autorizado, situação que "transforma o orçamento público numa ficção" (GIACOMONI, 2012, p. 292). Situações como esta provocaram questionamentos no sentido de resguardar a função do Poder Legislativo e, consequentemente, garantir a obrigatoriedade da execução orçamentária, posto que "ao Poder Legislativo cabe *aprovar* a lei orçamentária, ou dito de outra forma, cabe *autorizar* a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas" (GIACOMONI, 2012, p. 292).

Destarte, o orçamento é analisado sob quatro ângulos distintos de validade.

Orçamento como lei formal. Essa teoria reflete o pensamento do jurista e economista alemão Hoennel, idealizador da classificação do orçamento como Lei por ser originado no Poder Legislativo (ROSA-JÚNIOR, 2000, p. 76). Segundo o entendimento de Hoennel, tudo o que é revestido sob a forma de lei constitui um preceito jurídico e tem, portanto, conteúdo de lei.

Orçamento como ato (administrativo/condição). Para o alemão Paul Laband, professor de Direito Constitucional, "lei material [era] todo aquele ato que estabelecesse uma regra de

---

perpetuando seu modo de confecção baseado no orçamento anterior, através da simples indexação dos valores nele contidos.

direito. Já lei formal seria qualquer ato emanado da vontade do Estado e firmado sub uma forma solene" (SANTA HELENA, 2009. p. 63). A lei orçamentária seria ato administrativo, assemelhado à lei formal, pois se limita a autorizar a arrecadação de receitas criadas por outras leis e a realização de despesas para a manutenção de serviços, igualmente estabelecidos por leis próprias (GIACOMONI, 2012, p. 292). Nesse sentido, embora o orçamento se apresente formalmente como lei, este possui conteúdo de mero ato administrativo por se tratar de simples autorização que o Legislativo emite ao Executivo para praticar atos de natureza administrativa (GUERRA, 2005, p. 47).

Teorizando que o orçamento seria ato-condição[5] se encontra o francês Gaston Jèze, professor de Direito Público, para quem o orçamento não poderia ser considerado lei em sua natureza ou em seu conteúdo, pois ele apenas tem aparência de lei (NÓBREGA, 2002, p. 97). Jèze descrevia o orçamento como ato-condição, por implementar a condição para a cobrança ou para o dispêndio dos recursos públicos, que por sua vez era classificados como atos-regra (GUERRA, 2005, p. 47-48).

Orçamento como lei material. Para o espanhol Sainz de Bujanda o orçamento seria lei em sentido pleno, com eficácia material constitutiva ou inovadora, criando direitos e inovando o ordenamento jurídico (GUERRA, 2005, p. 48).

Orçamento como lei *sui generis*. Para o jurista francês Léon Duguit o orçamento seria lei material em relação às receitas tributárias, por gerar obrigações abstratas e gerais em relação aos contribuintes. E seria ato administrativo em relação às despesas, por haver meras autorizações concedidas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo (GUERRA, 2005, p. 49).

No Brasil se adotou, majoritariamente, a teoria do orçamento como sendo uma lei formal[6], sendo este um argumento procedimental no entendimento de Marcos Nóbrega, "posto que os orçamentos são propostos pelo Poder Executivo e devem obrigatoriamente ser apreciados e votados pelo Parlamento" (NÓBREGA, 2002, p. 97), sendo essa teoria a que

---

[5] "Ato-condição é a expressão criada por Duguit, numa classificação tripartite dos atos jurídicos em geral, para designar os atos que tornam aplicáveis as situações gerais e impessoais estatuídas em outros, ditos atos-regra (lei, decreto, regulamento etc." (GUERRA, 2005, p. 47).

[6] "Todavia, se considerarmos a peça orçamentária como ato administrativo e a lei que sanciona tal ato uma lei formal de aprovação, como entendia a doutrina clássica francesa e italiana, a lei orçamentária passa a ter como resultado único a remoção de um limite jurídico ao exercício legítimo de um poder-dever ou de um direito reconhecido aos órgãos da administração pelas leis em vigor. Se assim se entender, fica o Parlamento impedido de apresentar emendas, pois passa a ser mero controlador de atos preestabelecidos, chancelando-os ou rejeitando-os. Tal entendimento foi adotado, ainda que mitigadamente, no ordenamento positivo brasileiro sob a égide da Constituição de 1967-69. Ao não se permitirem alterações substantivas na proposta orçamentária do Executivo (art. 165, § 1º [Constituição de 1967]), castrou-se a iniciativa legislativa do Congresso Nacional, que só veio a ser restaurada com a promulgação da Constituição de 1988. Essa discriminação do Legislativo fundava-se na premissa de que o orçamento era ato da administração, portanto, fora da esfera legislativa. (SANTA HELENA, 2009, p. 63).

melhor se adapta à realidade brasileira. E o argumento popular de frustração da execução orçamentária deve ser visto não como uma falha do conceito formal de orçamento, mas como a necessária flexibilidade que deverá haver na execução orçamentária, sendo impossível se falar em um orçamento estático. Por essa razão Giacomoni, com fundamento em Baleeiro, explica que há dois tipos de despesas: fixas e variáveis.

> As *despesas fixas*, previstas pela Constituição e por outras classes de leis – encargos com o pessoal e com a dívida pública, por exemplo – devem ser obrigatoriamente executadas, estando, os Poderes Executivo e Legislativo, obrigados a incluí-las no orçamento. Já as *despesas variáveis*, por não estarem amparadas em lei, facultam a ação do Executivo até o limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos (GIACOMONI, 2012, p. 295).

Posto isso, é preciso considerar que a flexibilidade, determinada por Washington Peluso Albino de Souza como "instrumento hermenêutico" (SOUZA, 2003, p. 118), "é a própria natureza de toda a programação de trabalho ou plano administrativo" (GIACOMONI, 2012, p. 296), porquanto poderiam ocorrer diversas situações imprevisíveis, cujas conseqüências seriam, por exemplo, o impedimento do início ou atraso no prosseguimento de obras públicas, a incorreção na elaboração de projetos, orçamentos e memoriais de execução, desapropriações, atraso nas fases licitatórias, *lides* judiciais e várias outras circunstâncias, justificando que qualquer objetivo, plano, programa ou meta deve poder ser revisado e corrigido, caso se encontre incorreções ou inadequações, conforme teoriza José Afonso da Silva:

> É impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades futuras devido, em grande parte, que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações, e os erros normais nas estimativas, podem ter como resultado maiores ou menores gastos que os previstos no orçamento, e é por esta razão que, na execução do orçamento, devem ser introduzidos critérios de flexibilidade (SILVA, 1973, p. 310-311).

Independentemente da teoria que se adote, já que não existe unanimidade entre os teóricos do assunto, o administrador público deve ter em mente que o orçamento público é peça fundamental para que o Estado consiga atender os anseios sociais nas suas mais variadas necessidades, possuindo uma função jurídica proveniente do cumprimento das normas constitucionais de planejamento das ações estatais, sendo imposição da ordem jurídico-democrática a estipulação de todos os programas governamentais através das leis orçamentárias e planejadoras, pois o "orçamento é o cumprimento do dever jurídico do

estabelecimento das metas, diretrizes e objetivos do governo para um período de tempo determinado, voltados ao atendimento do interesse público" (GUERRA, 2005, p. 52).

> Se hoje pode ser considerada vencida a discussão de ser a lei orçamentária uma lei, ainda que somente formal, não deixa a lei orçamentária hoje de ter função gerencial-política, em especial com a adoção do orçamento-programa, após a edição da Lei 4.320/64, por conter não só limites de gasto, mas os próprios fins da administração enquanto instrumento financeiro do Estado, suas diretrizes, objetivos e metas para o exercício financeiro. (SANTA HELENA, 2009, p. 65).

Vale transcrever precedente do Supremo Tribunal Federal, admitindo controle concentrado de constitucionalidade de lei orçamentária que contiver norma abstrata em seu texto:

> PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. (BRASIL. STF. ADI 2.925)

Destarte, o ente público deve observar as despesas obrigatórias, posto que originadas em leis, conforme se destaca no âmbito do Poder Legislativo local as relações contratuais e estatutárias com seus servidores, a título exemplificativo.

2.2.3 Peças orçamentárias e planejadoras na Constituição da República de 1988

São três os tipos de leis orçamentárias e planejadoras dispostas no artigo 165 da Constituição da República de 1988: (i) o plano plurianual; (ii) a lei de diretrizes orçamentárias; e (iii) a lei orçamentária anual, sendo todas elas de iniciativa do Poder Executivo[7].

Cada uma dessas leis será, a seguir, abordada de forma específica.

2.2.3.1 Plano Plurianual

Durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, o Plano Plurianual (PPA) foi o instituto que maior tempo despendeu dos constituintes originários, a fim de ter sua forma definida (FARIA, 2011, p. 31). Inicialmente, cogitava-se apenas a inserção de investimentos

[7] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988).

públicos no Plano Plurianual, até que culminou no entendimento de que ele abrangesse todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada. Nesse sentido, José Roberto Rodrigues Afonso (1999, p. 14) teoriza:

> Primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois, também as despesas deles decorrentes; e, por último, no segundo turno em plenário (fruto de um grande acordo, porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas), passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada (AFONSO, 1999, p. 14).

O Plano Plurianual tem seu arcabouço legal derivado da norma disposta no art. 165 da Constituição da República de 1988, que em seu § 1º dispõe, também de forma simétrica para estados e municípios, que 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[8].

O PPA "representa um esforço de estabelecer um planejamento de curto prazo no setor público brasileiro" (NÓBREGA, 2002, p. 99) e terá vigência de quatro anos, a contar do início no segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Poder Executivo ao fim do primeiro exercício financeiro do mandato subseqüente[9].

Na norma do § 1º do art. 165 do texto constitucional, foi estabelecido o conteúdo do PPA, podendo ser dividido em quatro aspectos para fins didáticos. São eles: (a) forma regionalizada; (b) diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal; (b.1) para as despesas de capital e outras delas decorrentes; (b.2) para as despesas com os programas de duração continuada.

Em relação à *regionalização* do PPA, Marcos Nóbrega enfatiza que o texto constitucional não especifica qual a espécie pretendida (se regionalização política, administrativa, geográfica etc.), além de existir um problema em relação aos pequenos

---

[8] Art. 165 (...). § 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. (BRASIL, 1988).

[9] BRASIL, CR, ADCT – Art. 35 (...) § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

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

Municípios, que devido às suas dimensões reduzidas não possibilitam a repartição da ação estatal por regiões, mas nada os impossibilita de fazerem um planejamento por bairros ou distritos (2002, p. 100).

Em relação às *diretrizes, objetivos e metas da administração*, esclareça-se que diretrizes são o conjunto de parâmetros e princípios que orientam a execução dos programas da Administração Pública; objetivos são aquilo que se visa atingir com a execução dos programas governamentais balizados pelas diretrizes; metas são a especificação e a quantificação física dos resultados das ações governamentais que visam, qualitativamente aos objetivos.

Em relação à expressão *despesas de capital e outras delas decorrentes*, é preciso esclarecer os conceitos. A Lei n. 4.320/64, em seu art. 12, define *despesas de capital* como sendo os investimentos[10] (toda despesa de capital que gera serviços e, consequentemente, acréscimos ao Produto Interno Bruto), as inversões financeiras[11] (despesa de capital que, ao contrário dos investimentos, não gera serviços e incremento ao Produto Interno Bruto) e as transferências de capital[12] (são dotações para investimentos ou inversões financeiras)[13]. As despesas de capital são definidas por Nóbrega como sendo aquelas que contribuem para o aumento do patrimônio do Estado. Essas despesas apresentam uma posição central no PPA no que se refere às despesas que ultrapassam mais de um exercício financeiro, cujos exemplos seriam a construção de uma ponte, de um prédio público ou ainda o financiamento para

[10] Art. 12 (...) § 4º - Classificam-se como 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 (BRASIL, 1964).

[11] Art. 12 (...) § 5º - Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (BRASIL, 1964).

[12] Art. 12 (...) § 6º - São Transferências de Capital 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 (BRASIL, 1964).

[13] "Já se nota uma tendência para fundir as classificações Inversões Financeiras e Investimentos em uma só classificação. A distinção entre Inversões Financeiras e Investimentos é puramente econômica e, como vimos, nem sempre a Lei 4.320 segue estritamente o atributo econômico para a classificação, variando na busca de uma solução mais pragmática. (...) a aquisição de um prédio já pronto para instalação de um serviço público é Inversão Financeira, pois mudou-se a estrutura de propriedade do bem, mas não a composição do Produto Interno Bruto (PIB). Mas a construção de um novo edifício é um Investimento, pois que agora estão sendo gerados serviços e em consequência se incrementa algo ao PIB. (...) A fusão das duas classificações é perfeitamente possível e desejável, sem trazer prejuízos à análise econômica. Sob o ângulo da Administração patrimonial, tanto os Investimentos como as Inversões Financeiras produzem alterações qualitativas e quantitativas no patrimônio público, constituído dos bens de uso especial, dominiais e de uso comum do povo. (REIS; MACHADO JR., 2012, p. 32).

agricultura. Se essas referidas despesas, por ultrapassarem mais de um exercício financeiro, estiverem alocadas na Lei Orçamentária Anual e não estiverem no PPA elas serão consideradas inconstitucionais[14], além de infringir o instituto do planejamento (NÓBREGA, 2002, p. 100-101) e caracterizarem crime de responsabilidade. Significa dizer que todo o investimento, para ser iniciado, tem de obrigatoriamente constar no plano plurianual (MILESKI, 2003, p. 54-55).

Ademais, cumpre esclarecer também o sentido da expressão *outras despesas decorrentes* das despesas de capital, através da qual o texto constitucional obrigou os entes federados a inserirem no PPA, além das despesas de capital, todas as despesas delas decorrentes. Se houver a construção de uma escola (despesa de capital – investimento), o ente federado deverá inserir no PPA todas as despesas de custeio desse novo prédio público, a fim de quantificá-las, devido ao necessário planejamento dos gastos públicos.

Em relação aos *programas de duração continuada*, Giacomoni teoriza que este é o componente mais complicado do PPA, pois com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e término, as demais ações do governo se inserem em programas de duração continuada, cujos exemplos são a operação, a manutenção e a conservação de serviços. Se for considerado correto esse entendimento, destaca o teórico, o PPA compreenderia, praticamente, todas as ações da administração pública. Ao menos na esfera federal tem se adotado uma interpretação restritiva para definir o programa de duração continuada, chegando-se ao entendimento de que seriam apenas as ações de natureza finalista, ou seja, a prestação de serviços à comunidade (2012, p. 225).

> Em síntese, uma interpretação literal do dispositivo constitucional terminaria por extrair do texto da Constituição o comando para que praticamente todas as despesas, tanto de capital quanto correntes, constassem do PPA. Ou seja, um nível de abrangência demasiado grande para uma figura que se pretende diferenciada daquela que se espera de um orçamento (FARIA, 2011, p.32).

Almeida e Nerosky, em consonância com o pensamento de Faria, teorizam:

> Ao incluir todos os programas, o PPA obscurece o que é prioritário e, ao especificar as ações que correspondem aos programas, enfatiza o detalhe e os meios, deslocando para segundo plano o seu conteúdo estratégico e os resultados a serem alcançados;
> 2. Cria dificuldades à execução orçamentária e à gestão, uma vez que obriga o Executivo a encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional para propor alterações na lei aprovada sempre que, entre outras razões, ações novas tiverem de

[14] Art. 167 (...) § 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 (BRASIL, 1988).

> ser incluídas ou excluídas na programação, retirando, portanto, a flexibilidade e a agilidade que o gestor precisa para agir na direção dos objetivos sob sua responsabilidade. (ALMEIDA; NEROSKY, 2006, p. 65)

Não se olvide que a principal função do plano plurianual é definir o planejamento das atividades governamentais, além de estabelecer suas diretrizes e seus objetivos de curto prazo, visando o desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2010; HARADA, 2005; MILESKI, 2003, p. 54; TORRES, 1995, p. 53, NASCIMENTO, 1995, p. 63) através da alocação de "recursos públicos de modo eficiente e racional, à luz, portanto, das modernas técnicas de planejamento" (NASCIMENTO, 1995, p. 63).

Sua função básica tem sido identificada como a de correlacionar e integrar planos e orçamentos (AFONSO, 1999, p. 14). Assim ocorre porque o PPA é uma poderosa ferramenta de gestão governamental, por meio da qual a Administração Pública elege os investimentos relevantes para a gestão, os quais serão realizados em curto prazo. José de Ribamar Caldas Furtado define o plano plurianual como:

> "o instrumento de planejamento de médio prazo que deve ser elaborado nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal); tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais para o período de quatro anos; é formalmente estruturado em programas voltados para a solução de problemas ou atendimentos de demandas da sociedade". (FURTADO, 2009, p. 97).

Nesse sentido, Carlos Valder Nascimento ressalta que a importância fundamental do plano plurianual se encontra nos seguintes fatores:

> a) Balizar a ação da Administração Pública, com vistas a alcançar o desenvolvimento financeiro e econômico que promove o bem estar social;
> b) Orientar o planejamento do Poder Executivo que deve ser sincronizado com o orçamento e a programação desse Poder, de forma que esses devem obedecer aos princípios de regionalização da economia;
> c) Estabelecer diretrizes que nortearão os orçamentos fiscais e de investimentos visando a redução das desigualdades;
> d) Disciplinar a execução das despesas com investimentos (NASCIMENTO, 1995, p. 65).

Verifica-se, pois, que o planejamento é um instituto que permeia freqüentemente o Plano Plurianual. Nas palavras de José Afonso da Silva, citado por Regis Fernandes de Oliveira, a economia já provou que o orçamento com base meramente anual não atende às necessidades públicas. Nessa toada, surgiu o PPA (OLIVEIRA, 2010, p. 367), autorizando investimentos que poderão ser executados nos próximos quatro anos e, ao mesmo tempo,

proibindo os grandes investimentos e programas de duração continuadas que não estejam nele previstos (FURTADO, 2009, p. 98).

Importante dizer que a Lei Complementar n. 101/2000 não contemplou o plano plurianual, vez que o art. 3º de sua redação original foi vetado pela Presidência da República, mas isso não significa que as peças orçamentárias não devam ter integração entre si:

> (…) o novo modelo de gestão fiscal aponta para a necessidade da perfeita e cada vez mais ampla inter-relação entre as peças orçamentárias e o PPA, que cada vez mais ganha importância, por ser o ponto de partida para o planejamento de longo prazo que será anualmente aprimorado e posto em prática por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. (NÓBREGA, 2002, p. 102).

Mas essa inter-relação somente será conseguida se houver efetiva discussão das peças orçamentárias no âmbito do Poder Legislativo, e não simplesmente a atualização financeira (indexação) de orçamentos anteriores.

Por fim, o projeto do Plano Plurianual deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A inovação em matéria orçamentária trazida pela Constituição da República de 1988 consistiu na criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inspirada, em parte, nas Constituições alemã e francesa (Torres, 1995, p. 55). Existe no ordenamento jurídico francês uma Lei de Finanças que se divide em duas partes: de um lado disciplina o montante, a aplicação de receitas, os gastos públicos e a autorização dos gastos para o ano seguinte; de outro lado discrimina as receitas e despesas estatais

> Uma lei prévia, que determinava o montante, a aplicação de receitas e os gastos do Estado, autorizando, também, para cada ano, os gastos para o ano subsequente. A segunda parte dessa lei seria o chamado *Budget* que corresponderia ao orçamento propriamente dito, no qual seriam discriminadas todas as receitas e despesas do Estado (NÓBREGA, 2002, p. 107).

Destarte, a comissão referente à matéria financeira na Assembléia Constituinte de 1988 debateu a necessidade de criação de uma lei que antecedesse a lei orçamentária, a qual foi inicialmente denominada de “proposta de distribuição de recursos”. O Executivo deveria

elaborar o projeto de lei orçamentária baseado em critérios e orientações preestabelecidos e antecipadamente submetidos ao Legislativo (NÓBREGA, 2002, p. 105), pois caberia a esse Poder constituído resgatar sua importante função de debater à exaustão e emendar as peças orçamentárias.

> A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do poder legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do congresso nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo (AFONSO; SERRA; 1999, p. 105).

Em consequência, a Assembléia Constituinte disciplinou o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, previsto no § 2º do artigo 165 da Constituição da República de 1988, para dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento[15].

Referida norma constitucional estabeleceu o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que pode ser dividido em quatro aspectos para fins didáticos: (a) o estabelecimento de metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte; (b) a orientação na elaboração da lei orçamentária anual; (c) a disposição sobre as alterações na legislação tributária; (d) o estabelecimento de política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em relação ao *estabelecimento de metas e prioridades da administração,* esclareça-se primeiro que *meta* significa unidade básica de um projeto, ou seja, é a especificação e a quantificação física dos resultados das ações governamentais, e *prioridade* significa anterioridade na ordem do tempo. Dizer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deva conter as *metas e prioridades da administração* significa dizer que no conteúdo da referida lei deve estar contido, de forma especificada e quantificada, tudo aquilo que o Estado pretenda produzir, desenvolver, fomentar e criar para o exercício financeiro seguinte, por ser função da

---

[15] Art. 165 (...).
§ 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.

Lei de Diretrizes Orçamentárias o estabelecimento do "conjunto de princípios e normas de procedimento, fixando prioridades na conformidade do plano plurianual para orientar a elaboração do orçamento anual", sempre com a participação efetiva do Poder Legislativo (MILESKI, 2003, p. 56).

Frise-se bem que a função da Lei de Diretrizes Orçamentárias é estabelecer a ligação entre o planejamento de curto prazo (Plano Plurianual – PPA) e o projeto orçamentário para execução imediata (Lei Orçamentária Anual – LOA). Desta forma, "a LDO tem a função primordial de escolher, dentre os programas constantes no PPA, quais serão os prioritários na execução do orçamento do ano seguinte" (FURTADO, 2009, p. 100-101).

Dentre as metas e prioridades da administração devem estar contidas as *despesas de capital para o exercício financeiro seguinte*. O significado de *despesas de capital* já foi esclarecido acima como sendo os investimentos (toda despesa de capital que geraria serviços e, consequentemente, acréscimos ao Produto Interno Bruto), as inversões financeiras (despesa de capital que, ao contrário dos investimentos, não geraria serviços e incremento ao Produto Interno Bruto) e as transferências de capital (são dotações para investimentos ou inversões financeiras). Isso quer dizer que o caráter anual da lei de diretrizes orçamentárias surge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro em que ela se aplica.

Em relação *à orientação na elaboração da lei orçamentária anual*, frisa-se que a LDO deve sempre anteceder a lei orçamentária anual (HARADA, 2005, p. 101), o que significa que seu projeto deve ser votado em primeiro lugar, e após sua publicação é que se inicia o projeto da lei orçamentária.

> Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.
> Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a não ensejar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado, pois essa visão-síntese é obscurecida pela atenção que é concedida à programação detalhada que caracteriza as autorizações orçamentárias, na forma de uma miríade de créditos e dotações.
> Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo.
> Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. Essa ampliação das finalidades da LDO tende

> a suprir a incapacidade, em face ao princípio da exclusividade, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal (GIACOMONI, 2012, p. 229-230).

Em relação *à disposição sobre as alterações na legislação tributária*, Furtado teoriza que essa medida se justifica porque tais alterações possuem influência, positiva ou negativa, na previsão de receita para o exercício financeiro seguinte, fator que é determinante na elaboração do projeto de lei orçamentária (FURTADO, 2009, p. 99-100). Ou seja, a LDO deve anunciar quais são as alterações que o Poder Executivo promoverá na legislação tributária, sendo ilegal qualquer alteração sem sua previsão anterior na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação ao *estabelecimento de política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*, vale dizer que *agência financeira oficial de fomento* é o Sistema de Crédito do ente federado, sendo que na LDO deve haver norma sobre a política de promoção e financiamento do desenvolvimento econômico e social ao setor produtivo.

A Constituição da República de 1988, em seus artigos 51, IV; 52, XIII; 99, § 1º; 127, § 3º; e 169, § 1º, incumbiu a LDO de normatizar outras questões como forma de apoio e preparação da lei orçamentária (GIACOMONI, 2012, p. 227). São eles: (a) estabelecer parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo[16]; (b) impor limites para elaboração de proposta orçamentária do Poder Judiciário[17]; (c) impor limites para elaboração de proposta orçamentária do Ministério Público[18]; (d) autorizar 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, fundações instituídas e mantidas pelo poder público[19].

---

[16] BRASIL, CR, Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[17] BRASIL, CR, Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

[18] BRASIL, CR, Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...) § 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

[19] BRASIL, CR, 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. § 1º A concessão de qualquer

> Dessa forma, a LDO vem-se caracterizar na ordem constitucional de 1988, como uma peça orçamentária que tem por objetivo fortalecer o Legislativo na participação do processo de discussão orçamentária. Além disso, a LDO por ser uma lei que engloba propostas de todos os poderes de determinado ente, serve como verdadeiro elemento abalizador das tensões entre os Poderes, sobretudo pelo fato de ser uma lei anual e, dessa forma, se prestando muito bem, a adequação permanente às mudanças no cenário econômico (NÓBREGA, 2002, p. 108).

Por ser simples orientação ou sinalização, teoriza Torres, (1995, p. 55), as normas da LDO não criam direitos subjetivos para terceiros, nem possui eficácia fora da relação entre os poderes constituídos. Por não ser lei material, tendo aspecto formal somente, a lei de diretrizes orçamentárias não revoga ou retira a eficácia das leis tributárias ou de incentivos.

Apesar de sua aplicabilidade ao ano financeiro seguinte, teoriza Valdecir Fernandes Pascoal (2005, p. 41), a LDO começa a ter sua vigência após a sua aprovação, o que normalmente ocorre nos entremeios do exercício financeiro, e automaticamente começa a orientar a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte, quando sua vigência termina. Logo, não obstante traçar metas somente para um exercício financeiro, a vigência formal da LDO é maior que um ano.

Sobre o processo legislativo acerca da LDO, a exemplo do plano plurianual, os prazos para envio e devolução para sanção da lei de diretrizes deveriam estar fixadas em lei complementar. A lei de responsabilidade fiscal não cumpriu com essa obrigação, de forma que é o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mais especificamente o art. 35, § 2º, II, que regulamenta o processo a ser adotado.

Considerando isso, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Nada impede que os demais entes federados adotem a mesma regra ou disponham prazos diferentes em suas Leis Orgânicas ou Constituições Estaduais, desde que mantenham a tramitação do projeto da LDO e sua conseqüente publicação antes da LOA, sob pena de inconstitucionalidade.

---

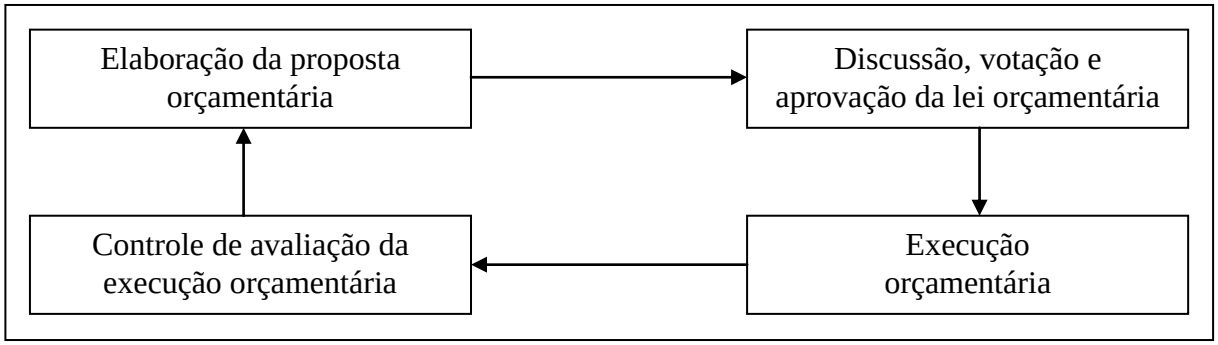
vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, 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.

2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é considerada a "pedra de toque" do planejamento público (NÓBREGA, 2002, p. 103), mas "caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções (GIACOMONI, 2012, p. 209).

Antes de se adentrar nas normas constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal específicas sobre o orçamento anual, o seguinte diagrama representa bem o processo orçamentário, denominado ciclo orçamentário:

Figura 1: Diagrama do ciclo orçamentário



Fonte: GIACOMONI, 2012, p. 215

Teoriza Giacomoni que o processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação. Por essa razão o processo orçamentário tem maior substância quando integra ao processo de planejamento (2012, p. 215).

A LOA está disposta na Constituição da República de 1988 no § 5º do art. 165, encontrando-se subdividida em três orçamentos: (i) o fiscal; (ii) o de investimento das empresas; (iii) o da seguridade social[20].

[20] Art. 165 (…).
§ 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;

O *orçamento fiscal* é considerado o principal dos três orçamentos, englobando todos os poderes da União na esfera federal, dos Estados na esfera estadual, e dos Municípios na esfera municipal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo também as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, abrangendo a totalidade das receitas e despesas dos três Poderes e demais entes da administração, excluindo o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (FURTADO, 2009, p. 110).

No orçamento fiscal estarão consignadas as dotações, ou seja, as autorizações, para que as despesas do Poder Público possam ser efetivadas, e seu sucesso está diretamente relacionado com a eficaz elaboração e aplicação das demais peças orçamentárias (NÓBREGA, 2002, p. 103), quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), onde estão as políticas econômicas e sociais do Estado.

O *orçamento de investimento das empresas* demonstra a preocupação do constituinte com a descentralização e o crescimento das ações estatais (NÓBREGA, 2002, p. 104), razão pela qual a Lei Complementar n. 101/2000 criou o conceito de "empresa estatal dependente"[21], sendo aquela que recebe recursos do ente para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

O *orçamento da seguridade social*, por sua vez, abrange a atuação do Poder Público na saúde, previdência e assistência social, bem como todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, na administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Neste contexto, a seguridade social seria "os planos de atuação do Estado relativamente à saúde, a previdência e à assistência social" (OLIVEIRA, 2010,p. 374), e que possuem tributos vinculantes, conforme art. 165 da Constituição da República de 1988.

Por determinação constitucional (§ 8º, art. 165, CR), a lei orçamentária anual não poderá conter 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.

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 (BRASIL, 1988).

[21] BRASIL, LC n. 101/00, Art. 2º (...) II - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária; (BRASIL, 2000).

O orçamento anual compreende um exercício financeiro, que é o período de tempo entre o dia 1º de Janeiro e o dia 31 de Dezembro do ano calendário. O chefe do Poder Executivo é quem detém a competência privativa para encaminhar o projeto de Lei Orçamentária Anual.

Regis Fernandes de Oliveira (2010, p. 374-376) teoriza que o princípio da universalidade se vê consagrado na lei orçamentária anual, visto que, mediante um único instrumento, estarão abarcadas todas as entidades que detenham ou recebam dinheiro público. Importante ressaltar que não poderá existir crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada no texto da LOA (§ 4º, art. 5º, LC 101/00), além do que o projeto da LOA deverá conter em anexo o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. (art. 5º, inciso I, LC 101/00). Referido teórico também entende que não há empecilhos em alterar a LOA no curso de sua operação, pois "como toda e qualquer lei, pode ser alterada por outra". Todavia, não seria possível substituir uma lei orçamentária por outra, visto que sua vigência inicial já produz efeitos, e o pressuposto é de que ao entrar em vigor no início do exercício ela seja compatível com o PPA e com a LDO.

As normas dispostas no art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se aplicam ao projeto de lei orçamentária anual, que deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Esse prazo também pode ser estabelecido pela Lei Orgânica do Município, conforme normatiza o art. 22 da Lei n. 4.320/64[22]. O rigoroso cumprimento dos prazos definidos para o início e conclusão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual é, sem dúvida, fundamental para a concretização não apenas do planejamento e das ações governamentais, mas da harmonia entre os Poderes constituídos, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Dentre outros princípios existentes em matéria orçamentária, chama-se a atenção para dois deles: o princípio da prévia autorização (ou legalidade), segundo o qual "a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público deve ser precedida de expressa autorização do Poder Legislativo" (SANCHES, 2004, p. 274-275), e o princípio da universalidade, segundo o qual "todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na lei orçamentária" (SANCHES, 2004, p. 372). O princípio da prévia autorização está previsto

[22] BRASIL, L n. 4.320/64, Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á: (...).

nos artigos 165, III, e 167, I, da Constituição da República de 1988. Já o princípio da universalidade está previsto nos artigos 2º, 3º, 4º e 6º da Lei n. 4.320/64.

Mas o que ocorre se o Poder Executivo, detentor da competência privativa de elaborar a proposta do orçamento não enviá-la ao Poder Legislativo no exercício financeiro em que deva ser discutido, votado e aprovado, ou se o Poder Legislativo não aprovar o projeto de lei orçamentária até o início do exercício financeiro seguinte? Respondendo essas perguntas, José de Ribamar Caldas Furtado faz interessantes considerações:

> O sistema orçamentário brasileiro, que tem a missão de ser instrumento de planejamento e execução dos programas governamentais – e por isso é caracterizado pelo encadeamento de normas orçamentárias, começando pelo PPA, passando pelas diretrizes orçamentárias e chegando à execução do plano estipulado por intermédio das leis orçamentárias –, não admite a intempestividade de qualquer de suas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Essa constatação se revela nos termos do artigo 57, §2º, da Constituição Federal que impõe a continuidade da sessão legislativa até a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Se é assim com a LDO, não tem por que ser diferente com o PPA, e muito menos com a LOA. (FURTADO, 2006).

O que se transcreveu acima, sem sombra de dúvida, é o que deveria ser, mas nem sempre é.

Com efeito, se o Poder Executivo não enviar o projeto de lei orçamentária no prazo estipulado na Constituição ou nas Leis Orgânicas, o art. 32 da Lei n. 4.320/64 possibilita que o Poder Legislativo considere como proposta a lei do orçamento vigente[23]. Aqui já se percebe a completa ausência de planejamento orçamentário-financeiro no ente federado, caso essa situação hipotética se concretize, e por um motivo óbvio: o Estado que se planejou e teve seu orçamento executado no último exercício financeiro não é o mesmo Estado do exercício financeiro que se inicia.

Mas pode ocorrer a recusa por parte do Poder Legislativo na aprovação da lei do orçamento dentro do limite temporal, significando “um verdadeiro suicídio do Estado, de modo que se deve procurar resolver o problema” (TORRES, 2000, p. 247). Exemplificando, a aprovação do orçamento da União para o exercício financeiro de 2013 ocorreu com quase três

[23] BRASIL, Lei n. 4.320/64, Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

meses de atraso.[24] Para tanto, são apontadas quatro possíveis alternativas: (a) execução, em quotas duodecimais, do orçamento do ano anterior; (b) autorização de abertura de créditos adicionais extraordinários; (c) aprovação de lei autorizativa da abertura de créditos adicionais especiais; (d) execução do projeto de lei do orçamento anual encaminhado pelo Poder Executivo para o Legislativo até que a lei orçamentária seja efetivamente aprovada e sancionada. (FURTADO, 2006).

A primeira alternativa é vista com precariedade. A execução do orçamento do ano anterior em cotas duodecimais tem o objetivo de repetir no exercício financeiro seguinte tudo aquilo que foi feito no exercício pretérito. As metas e prioridades da administração que foram concretizadas na lei orçamentária do exercício anterior, bem como as despesas de capital e outras delas decorrentes já não são exatamente as mesmas de doze meses atrás. Conforme teoriza Furtado, "isso só tem algum sentido se compreendermos o procedimento como um artifício para financiamento do custeio da máquina administrativa" (2006), significando que todo o planejamento e o cronograma de investimentos da Administração ficarão estagnados até que seja efetivamente aprovada a lei do novo orçamento.

A segunda alternativa, que diz respeito à autorização de abertura de créditos adicionais extraordinários, tem eficácia duvidosa. Conforme dispõem os artigos 41, III, e 44 da Lei n. 4.320/64, bem como o art. 167, § 3º, da Constituição da República de 1988, os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas no orçamento, como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, e são abertos por decreto do Poder Executivo. Ainda que esse rol seja exemplificativo, os créditos extraordinários são créditos adicionais, os quais pressupõem a existência de um orçamento previamente aprovado para sua concretização, o que não ocorreria no caso.

A terceira alternativa é relacionada à aprovação de lei que autorize a abertura de créditos adicionais especiais. São créditos especiais aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, nos termos do art. 41, II, da Lei n. 4.320/64. Foi José Afonso da Silva quem, com base no art. 166, § 8º, da Constituição da República de 1988[25], concluiu que "não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro", e que "a Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo

[24] Fonte: O Globo. Disponível em: <www.oglobo.com/pais/orcamento-2013-aprovado-no-congresso-com-3-meses-de-atraso-7821228>.

[25] BRASIL, 1988, Art. 166 (...), § 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Poder Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais" (FURTADO, 2006). Porém, tal qual a criação dos créditos extraordinários, os créditos especiais também são criados pressupondo a existência de um orçamento previamente aprovado, razão pela qual essa alternativa também tem eficácia duvidosa. Mas há aqui um fator agravante: a criação de créditos extraordinários é feita por decreto do Poder Executivo, ao contrário da criação de créditos especiais (e também suplementares) que é feita através de lei, conforme normatiza o art. 167, V, da Constituição da República de 1988. Assim, seria mais fácil o Poder Executivo conseguir que o Poder Legislativo aprove uma única lei (a lei orçamentária) à conseguir a aprovação de várias leis que autorizem a abertura de créditos adicionais especiais.

A quarta alternativa, por fim, seria a execução do projeto de lei do orçamento anual encaminhado pelo Poder Executivo para o Legislativo até que a lei orçamentária seja efetivamente aprovada e sancionada. Essa alternativa desafia um dos princípios orçamentários clássicos, qual seja, o da prévia autorização (ou legalidade). Furtado trás uma série de questionamentos propícios à discussão:

> "A execução de despesas ainda não autorizadas em lei fere toda a concepção do sistema orçamentário brasileiro. A implementação dessa idéia geraria algumas dúvidas: e se a despesa executada com base nesse expediente não constar afinal da LOA aprovada? E se o crédito orçamentário aprovado for menor que a despesa já incorrida, em face de redução da dotação correspondente pelo Poder Legislativo? A execução antecipada da despesa não seria instrumento de pressão sobre o livre arbítrio do Poder Legislativo para fixar as despesas?" (FURTADO, 2006).

Compete, todavia, à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer a solução em caso de atraso na aprovação da lei orçamentária, já que possui a função de orientação na elaboração da lei orçamentária anual. Na esfera federal de governo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 – Lei n. 10.524/02 – previu no art. 65 que "se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2002, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas no Anexo a que se refere o art. 100 desta Lei." Significa dizer que a União poderia gastar, nessa hipóteses, apenas aquilo que se relacionasse às transferências constitucionais compulsórias, às despesas com transferências financeiras da União para os Estados e Municípios fixadas em lei, ao pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios, serviços da dívida e equalização de preços e taxas no âmbito das operações oficiais de crédito e encargos financeiros da União (FURTADO, 2006).

Posto isso, as leis orçamentárias definidas na Constituição da República de 1988 devem ser elaboradas de forma sistematizada, pois planejar significa não apenas programar os gastos em termo de normalidade, mas também programar soluções para os tempos de intempéries.

2.3 Planejamento financeiro

O temo *planejamento financeiro* é empregado neste estudo para abordar as mudanças fiscais ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro, primeiro com ao advento da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e posteriormente com a publicação da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. Diz-se planejamento financeiro, e não responsabilidade financeira, posto que o objetivo aqui proposto vai além do estudo da responsabilidade na gestão das finanças do Poder Legislativo municipal. Quer-se demonstrar a necessidade do planejamento na gestão financeira, a fim de que os vários gestores do Legislativo local possam compreender a importância da otimização do dinheiro público destinado às várias necessidades não apenas do processo legislativo, mas na gestão do Poder Legislativo Municipal.

Existem três pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade fiscal: *equilíbrio fiscal, transparência* e *planejamento* (NÓBREGA, 2002, p. 32).

Por *equilíbrio fiscal* o gestor deverá pautar suas ações na busca da equalização das contas públicas, adotando medidas eficazes para corrigir o desequilíbrio que possa existir entre receitas e despesas. Consta do § 1º, art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

A *transparência* possui a finalidade de permitir que os cidadãos conheçam e compreendam as contas públicas. Não basta apenas publicar os dados contábeis ou gerenciais, pois a sociedade deve ser munida de instrumentos que lhe possam ajudar na compreensão da destinação que a administração dá ao dinheiro público. “A transparência buscada pela Lei tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que,

conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar" (NÓBREGA, 2002, p. 37).

Ela possui origem no termo *accountability*, que significa "responsabilidade na gestão da coisa pública, transparência e prestação de contas" (NOBREGA, 2002, p. 36), resgatando institutos como a cidadania e espaços democráticos de decisão. Esclareça-se que na Inglaterra de Margaret Thatcher, o governo neoliberal regulador adotava suas regras para a produção de bens públicos, modelo que tratava os cidadãos como clientes estatais. Essa tipo de intervenção do Estado o enfraqueceu, a fim de corrigir distorções sociais, deixando as pessoas de serem vistas como administradores, ganhando o *status* de consumidores. Diz-se isso porque aí surgiram as primeiras tentativas de alteração do modo como era interpretada a administração pública.

O *planejamento*, por fim, é o componente fundamental para se atingir os fins públicos, ante a escassez de recursos, conforme já dito acima. Seu objetivo consiste em adotar o meio mais eficaz para o gasto do dinheiro público. Aliás, o planejamento se insere como um elo necessário, como um instrumento mediador capaz de harmonizando os interesses sociais com a ideologia constitucionalmente adotada, através da promoção do controle das finanças estatais. Dentre os instrumentos que norteiam a Lei de Responsabilidade Fiscal, "o do planejamento ganha contornos muito fortes, sobretudo pela valorização das peças orçamentárias" (NÓBREGA, 2002, p. 145).

Todavia, não é isso que os cidadãos têm colhido, via de regra, das várias administrações públicas. Não obstante planejamento não ser tema novo, verifica-se nos últimos anos seu amesquinhamento, sendo confundido com mera burocratização de rotinas e tornado estéril no objetivo de consecução de interesses públicos (NOBREGA, 2002, p. 35). A ausência do ato de planejar somada à aprovação de leis manifestamente ofensivas aos direitos dos cidadãos resulta em normas materialmente duvidosas.

Felizmente, o planejamento estatal (via legislação planejadora) vem sendo objeto de estudo e, consequentemente, aperfeiçoado no âmbito da administração pública. Verifica-se que de forma positivada no texto da Constituição da República de 1988 se encontra o art. 174, que impõe ao Estado o exercício do planejamento como uma das funções estatais obrigatórias em decorrência de ser agente normativo e regulador da atividade econômica. Mas não pára por aí. O art. 165, § 9º, também da Constituição da República atribuiu à Lei Complementar a disposição 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. Em outras palavras, o texto constitucional determinou que os entes federados planejassem a confecção e

execução de suas peças orçamentárias, reforçado com o advento da Lei Complementar n. 101/2000.

Destarte, o planejamento deve ser disseminado em diversas áreas da atuação estatal, quer seja dentro de uma dimensão gerencial, por estabelecer rotinas adequadas ao perfeito funcionamento da máquina pública, quer seja dentro de uma seara procedimental em rotinas, estudos e estratégias para otimização das ações públicas (NÓBREGA, 2002, p. 35).

Na década de 1950 existiram várias tentativas feitas pela União de revisar as normas financeiras e orçamentárias. Devido às muitas solicitações e clamores vindos das mais diversas áreas, o Congresso Nacional aprovou a Lei 4.320, a qual "conjugou duas técnicas utilizadas em dois sistemas de informações para o controle: o orçamento e a contabilidade" (REIS; MACHADO JR., 2012, p. 1), sendo considerada um produto híbrido resultante de inúmeras colaborações, desde o projeto da 3ª Conferência, passando pelo substitutivo elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, pela colaboração de inúmeros especialistas de diversos Estados e incorporando disposições dos manuais das Nações Unidas, particularmente a classificação econômica das transações governamentais. (GIACOMONI, 1996, p. 54).

No contexto acima foi publicada a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ansiosamente esperada com o compromisso de consolidar um padrão dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis governamentais. Com sua publicação foi adotado no Brasil o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo. Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a Lei 4.320 foi recepcionada, encontrando no artigo 24 do texto constitucional o dispositivo normativo que determina à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico, urbanístico e orçamentário. Mas o § 1º do referido artigo constitucional dispôs à União a competência para legislar concorrentemente, a fim de estabelecer normas gerais sobre referidos assuntos, razão pela qual a Lei 4.320 foi recepcionada, sendo a lei que institui tais normas.

> Os Estados e o Distrito Federal poderão legislar concorrentemente com a União sobre matérias orçamentária e financeira. Entretanto, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, que não excluem a competência suplementar dos Estados. No caso de inexistir tal lei federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Quanto a esse fato, torna-se

> desnecessário o exercício dessa competência plena, porquanto a presente lei continua em plena vigência até que outra venha revogá-la expressamente. De acordo com o art. 30, II, da Constituição do Brasil, o Município poderá legislar suplementarmente, no que couber, à legislação federal ou estadual. Neste caso, o Município pode estabelecer, por lei, normas específicas de controle interno e de administração financeira e orçamentária e de contabilidade (REIS; MACHADO JR., 2012, p. 3).

A Lei 4.320/64 possui fundamental importância no processo orçamentário de todas as esferas de governo, posto que durante sua longínqua vigência – até os dias atuais –, jamais obstou o surgimento de reformas orçamentárias e financeiras, sendo sempre considerada moderna, sendo considerada vanguardista na administração pública mundial, visto que adota as técnicas mais modernas em relação à contabilidade, também considerada lei básica de orçamento. Assim, pela primeira vez no Brasil foi estabelecido o princípio da transparência e anualidade, marco na legislação orçamentária e financeira.

Mesmo sendo merecedora de elogios, a Lei 4.320/64 encontrava-se desgastada, sendo insuficiente para dotar o país de um instrumento jurídico adequado para uma boa gestão fiscal (NÓBREGA, 2002). Conforme destacaram Ives Gandra, segundo o qual *"a Federação brasileira não cabe no PIB"*, e Selene Nunes, para quem as medidas de contenção de *déficits* imoderados eram sempre profiláticas e de curso prazo, predominando entre muitos gestores públicos a cultura de observar o bônus da despesa no momento presente e transferir o ônus para o exercício seguinte, o mandato seguinte, e no caso da previdência social para as gerações seguintes, a idéia de reger as políticas fiscais por meio de regras mais claras ganhou força, surgindo a Lei Complementar n. 101/2000, cujas normas objetivaram controlar o endividamento público e implementar instrumentos de transparência na execução financeira e orçamentária.

Denominada "Lei de Responsabilidade Fiscal", a Lei Complementar n. 101/2000 trouxe uma série de diretrizes gerais para balizar os gestores públicos no que diz respeito à administração das finanças públicas, nos três níveis de governo. Essa lei estabeleceu teto para a despesa com pessoal; limitou o endividamento público, obrigou a um retorno rápido a certos níveis de endividamento em caso de os limites estarem temporariamente ultrapassados; definiu regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal no final do mandato; vedou a possibilidade de refinanciamento ou postergação de dívidas entre entes da federação e estabeleceu sanções para os casos de descumprimento de suas normas.

> Além dos limites de gasto com pessoal como função da receita (...) mas que não podia ser cumprido por insuficiência da legislação, a nova lei inovou ao estabelecer limites no interior de cada uma das esferas de governo, dando assim amparo legal ao

> poder executivo de cada instância para satisfazer os limites globais de gasto (GIAMBIAGI, 2000).

A Constituição da República de 1988, em seus artigos 163 e 169, determina, respectivamente, que lei complementar fixará os princípios e limites que irão orientar as finanças públicas e o gasto com pessoal na Administração Pública. Todavia, a referida lei somente surgiu doze anos após a promulgação da Constituição. A Lei Complementar 101 disciplinou o art. 169 da Constituição, na parte em que ela dispõe sobre os limites de despesas de pessoal (NÓBREGA, 2002, p. 21)[26].

Diversos fatores de ordem externa influenciaram o Brasil na criação da Lei Complementar n. 101/2000, dentre eles as reformas na estruturação das leis que regem a gestão pública nos Estados Unidos e no Reino Unido, uma vez que no fim do século XX iniciou-se um processo de mudança mundial na administração pública, implantação do neoliberalismo de regulação, onde se prega menos Estado e mais mercado, e logicamente, desprestigia o planejamento.

Também se destaca a imposição de reformas estruturais por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional – FMI (Kozlowski, 2004, p. 44), que impõe condições de austeridade orçamentária para a concessão de empréstimos, o que no caso do Brasil ocorreu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

> Quanto à lei brasileira, LC nº 101 de 04 de maio de 2000, pode-se dizer que, em linhas gerais, adotou o modelo indicado pelo FMI, incorporando as recomendações da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em verdade, segundo grande parte da doutrina especializada, confrontando os textos da lei neozelandesa com a nacional, lobrigam-se de planos suas semelhanças, quase nada restando de inovador no trabalho da LRF brasileira (KOZLOWSKI, 2004, o. 44).

Dentre os fatores de ordem interna, o Brasil se via assolado por atos de improbidade administrativa, e, além disso, os reiterados déficits públicos pediam por mudanças na gestão financeira, além de pressões do poder econômico privado. Com a Lei Complementar 101/2000 deixou de existir o vácuo legal na legislação infraconstitucional em relação ao efetivo controle da gestão fiscal.

---

[26] Art. 163. Lei complementar disporá sobre: 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 das instituições financeiras; 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 (BRASIL, 1988).

Assim, os principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser considerados como: (i) instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento; (ii) prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas; (iii) modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um "choque" de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis (NÓBREGA, 2002, p. 26).

O § 1º do art. 1º da referida lei dispõe de forma clara sobre referidos objetivos, dos quais se depreendem os seguintes elementos: (a) ação planejada e transparente; (b) prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; (c) garantia de equilíbrio das contas públicas que deverá ser alcançado mediante o cumprimento de metas de resultado entre receita e despesa e a observância de limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Para se alcançar esses objetivos, a Lei Complementar n. 101/2000 expandiu o conteúdo das LDOs e garantiu que assumissem o grande papel de planejamento orçamentário-financeiro no Brasil, alocando as Leis de Diretrizes Orçamentárias em lugar de destaque.

> Não há sombra de dúvida de que a peça orçamentária mais valorizada na Lei de Responsabilidade Fiscal foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei esta que, embora tenha seu delineamento básico estabelecido na Carta Constitucional, ao longo de mais de uma década de existência, não surtiu o efeito pretendido pelo legislador constituinte (NÓBREGA, 2002, p. 105).

Assim, as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a dispor também sobre:

- Equilíbrio entre receitas e despesas (LRF, art. 4º, I, *a*);
- Metas fiscais (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º);
- Riscos fiscais (LRF, art. 4º, § 3º);
- Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária (LRF, art. 8º);
- Critérios e formas de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada (LRF, arts. 4º, I, *b*; 9º, *caput*; e 31, § 1º);
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (LRF, art. 4º, I, *e*);
- Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LRF, art. 4º, I, *f*);
- Forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a lei orçamentária anual (LRF, art. 5º, III);
- Demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações (LRF, art. 4º, I, *f*);

- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (LRF, art. 14º); (GIACOMONI, 2012, p. 228).
- Previsão de índice de preços cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária (LRF, art. 5º, § 3º);
- Definição do que se considera despesa irrelevante, para fins do art. 16 (LRF, art. 16, § 3º);
- Fixação de limites para despesas de pessoal dos poderes, em relação à Receita Corrente Líquida, observadas as demais normas dos arts. 19 e 20 (LRF, art. 20º, § 5º);
- Condições excepcionais para a contratação de horas extras, quando a despesa de pessoal exceder a 95% de seu limite (LRF, art. 22, parágrafo único, V);
- Requisitos para a inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias ou em créditos adicionais, depois de atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (LRF, art. 45, *caput*);
- Autorização para que os municípios contribuam para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação (LRF, art. 62, I) (NÓBREGA, 2002, p. 110-111).

Para Mileski, as ampliações da competência da Lei de Diretrizes Orçamentárias oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal representam avanços, visto que:

> A obrigatoriedade para a realização de um planejamento, sob pena de severas sanções, envolvendo não apenas um exercício, mas no mínimo três, com demonstração das metas anuais, instruído com metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, a fim de serem evitados procedimentos mascaradores de um planejamento inexistente, encaminha, invariavelmente, as Administrações para o investimento de qualificação funcional de seus servidores, no sentido de ser alcançado grau de sofisticação técnica exigida para o cumprimento da regulação legal. Essa circunstância, por si só, já seria suficiente para justificar a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (2003, p. 58).

Nesse sentido, Valmir Campelo:

> Até pouco tempo, não tínhamos assimilado a idéia de que a máquina estatal não pode ser um fim em si mesma. Além de pagar pessoal, é necessário ter dinheiro em caixa para fazer frente a outros gastos típicos do governo, como investimento em infra-estrutura, a oferta de bens e serviços de natureza social e o estímulo a setores estratégicos. No que se refere à dívida pública, não tínhamos sepultado a idéia de que não podemos nos sustentar à custa de endividamento desenfreado, porque a dívida de hoje certamente será o problema de amanhã. A experiência dos últimos três anos demonstra que, felizmente, essa cultura se modifica graças à Lei de Responsabilidade Fiscal (2004. P. 14).

São inegáveis os avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à responsabilidade e moralidade com gastos públicos, gerando mudanças na forma de gestão do erário. Especificamente após a publicação da Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 que alterou a Lei Complementar n. 101/2000, o cidadão deixa de ser mero agente passivo e passar a integrar a cena do controle orçamentário-financeiro. A possibilidade de

participação popular, antes não instrumentalizada, passou a ser efetivada com a inclusão do parágrafo único ao art. 48 do texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> Art. 48. (...)
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (BRASIL, 2009).

A Lei Complementar n. 131/2009 também incluiu os artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C[27] à Lei de Responsabilidade Fiscal, normatizando a disponibilização de informações que todos os entes da federação deverão fornecer a qualquer pessoa física ou jurídica, a partir dos prazos estabelecidos no art. 73-B, legitimando ativamente qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público eventual descumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de sancionar o ente que descumprir as normas dos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A com a impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias.

> A própria lei de responsabilidade fiscal depois de ser alterada pela LC nº. 131 enfatizou a necessidade de efetivação do controle popular ao adotar outros meios mais corriqueiros de acesso público às contas públicas, com destaque para os meios eletrônicos. Além disso, os cidadãos e as entidades de classe estariam habilitados a transmitir informações aos órgãos incumbidos de realizarem uma fiscalização mais

[27] BRASIL, LC 101/2000, Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.
Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.
Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

> severa e detalhada, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. (ABRAS; SANTOS, 2011, p. 5)

2.4 Planejamento como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico

O viés do planejamento, neste estudo, é sob a ótica do Legislativo. A preocupação aqui não será o planejamento na intervenção estatal no domínio econômico e social, mas sim da atuação do Poder Legislativo Municipal em suas atividades de legislação e gastos dos duodécimos.

Com efeito, a compreensão do significado de planejamento para o Direito Econômico é necessária nesse momento, a fim de distingui-lo dos demais significados de planejamento, que vão além da técnica de intervenção estatal na economia.

Planejamento, em Direito Econômico, é concebido como o ato político para efetivar a intervenção do Estado no domínio econômico, sendo a técnica de intervenção que leva à adoção da legislação planejadora. Para o teórico e introdutor do Direito Econômico no Brasil, saudoso professor Washington Peluso Albino de Souza, o termo planejamento é definido como a mais completa técnica de intervenção do Estado no domínio econômico (SOUZA, 2003, p. 369). Vale dizer, o planejamento é uma, mas não a única, técnica utilizada pelo Estado para intervir na economia.

É o ato político de planejar (ato político de intervir na esfera de domínio do setor privado), de definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los, posto que o planejamento defina onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência (CHIAVENATO, 1999).

O Planejamento, considerado como ato político de intervenção, pode abranger os mais diversos assuntos e objetos: Planos Educacionais, Planos Administrativos, Planos de Saúde, devendo haver uma racionalização de recursos materiais para atingir objetivos educacionais, administrativos e de saúde, respectivamente. Pode interessar, portanto, aos mais diversos ramos do Direito, em interface com o Direito Econômico, pois prevê ações futuras com vistas a alcançar um objetivo, reconhecendo a melhor opção dentre as muitas opções possíveis, ou mesmo escolhendo um caminho em detrimento de outros igualmente bons caminhos (SOUZA, 2005).

Entendendo que toda atuação (ou ação) estatal é expressiva de um ato de intervenção (ou intervencionismo), Eros Roberto Grau teoriza que o Estado, ao intervir, atua além da esfera do público, ou seja, atua na esfera do privado. Isso ocorre porque o Estado não pratica

intervenção quando presta ou regula o serviço público, pois ele está atuando em área de sua própria titularidade (GRAU, 2010, p. 91).

Nesse sentido, Grau faz a verificação de que o gênero *atividade econômica* compreende duas espécies, quais sejam, *o serviço público* (atividade própria do Estado) e *a atividade econômica em sentido estrito* (atividade própria do setor privado)[28] (GRAU, 2010, p. 101):

> A prestação de *serviço público* é atividade própria do Estado (setor público), pois está voltada à satisfação de necessidades sociais, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos (GRAU, 2010, p. 101).
> A *atividade econômica em sentido estrito* é reservada ao capital (setor privado), pois este explora todas as matérias que possam ser objeto de especulação lucrativa (GRAU, 2010, p. 108).

Este teórico estabelece três modalidades de intervenção do Estado na atividade econômica em sentido estrito (domínio econômico). São elas: *intervenção por absorção* ou *participação* (a), *intervenção por direção* (b) e *intervenção por indução* (c).

> No primeiro caso, o Estado intervém *no* domínio econômico, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico.
> Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*.
> Quando o faz por *absorção*, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de monopólio.*
> Quando o faz por *participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de competição* com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor.
> No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá *sobre* o domínio econômico, isto, sobre o campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade.
> Intervirá, no caso, por *direção* ou por *indução*.
> Quando o faz por *direção*, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da *atividade econômica em sentido estrito*.
> Quando o faz por *indução*, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado (GRAU, 2010, p. 147).

Feita essa distinção entre as modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico (ou na atividade econômica em sentido estrito, conforme prefere Grau) ele ainda faz uma consideração sobre o planejamento para o excluir das modalidades de intervenção. Em outras palavras, Grau não considerado o planejamento como uma técnica de intervenção

[28] O Professor Washington Peluso Albino de Souza, ao tratar da intervenção, não faz a distinção entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito. Ele trata da intervenção genericamente em ambos os casos.

do Estado na economia, sustentando o entendimento de que o planejamento "apenas qualifica a intervenção do Estado *sobre* e *no* domínio econômico" (GRAU, 2010, p. 149), pois a intervenção precedida de planejamento se demonstra mais racional que a intervenção sem planejamento.

> (...) o planejamento, quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada. Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade. O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção *no* quanto intervenção *sobre* o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc* ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional (GRAU, 2010, p. 150).

Em que pese seu entendimento de não inserção do planejamento dentre as técnicas de intervenção estatal na atividade econômica, é preciso chamar a atenção para o fato de que Washington Peluso Albino de Souza já teorizava que o planejamento não é essencial ao procedimento intervencionista – não obstante defini-lo como uma técnica de intervenção do estado no domínio econômico –, pois podem ser praticados atos de intervenção não planejados, não obstante a Constituição da República de 1988 impor o planejamento para a intervenção:

> Podem ser praticados atos de "intervenção", independentemente de Planejamento. Aliás, o Neoliberalismo conseguiu vencer as resistências liberais contra a "intervenção", muito antes das que continuaram sendo opostas ao Planejamento. (SOUZA, 2003, p. 369).

Portanto, ainda que se pratiquem atos de intervenção independentemente de Planejamento, entende-se que este é necessário, diga-se mais, é fundamental não apenas na atuação do Estado na atividade econômica em sentido estrito e amplo, como também em todas as áreas e atos praticados pelos poderes constituídos. Nesse sentido, Washington Peluso Albino de Souza já demonstrava sua intenção na adoção do planejamento como instrumento da liberdade real do homem:

> Ao se falar em liberdade, refere-se hoje, a uma liberdade abstrata, admitida no Liberalismo, e a uma liberdade real que se procura garantir a todo transe na atualidade. As decorrências deste modo de tratá-la se vão definindo nas experiências e nas realizações da sociedade moderna. Nesse sentido **o planejamento se apresenta como técnica posta a serviço do ideal de assegurar a liberdade real do homem deste fim de século.** Por aí se vê como justamente o argumento contrário ao Planejamento, no início, transformou-se no motivo fundamental de sua adoção (SOUZA, 2005, p. 315).

Feitas essas considerações sobre o planejamento, passa-se a demonstrar os instrumentos à serviço do planejamento, como é o caso do plano, dos projetos, dos programas, dos objetivos e das metas.

2.4.1 Plano e Lei do Plano

Plano é definido como o documento técnico no qual se encontram os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os objetivos considerados convenientes pelas pessoas que o elaboram. É preciso entender que:

> (...) 'plano' é o documento, a 'peça técnica' decorrente da 'ação de planejar', da planificação', quando se adota a orientação político-econômica de 'intervenção' pelo 'Planejamento'. Chamaremos, portanto, ao 'plano' de 'peça técnica', na fase de documento no qual estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os 'objetivos' considerados convenientes pelos seus elaboradores. (...) o plano encontra-se em estágio anterior a qualquer apreciação de natureza política, representando apenas a expressão técnica de estudos e o resultado de sua elaboração, segundo normas técnicas de abordagem dos assuntos de que se ocupa (SOUZA, 2003, p. 370).

Posteriormente à sua elaboração, e afim de que ingresse no ordenamento jurídico, o plano deverá ser convertido em lei, momento a partir do qual se terá a "Lei do Plano". A partir de então haverá uma lei que dará ao conteúdo do plano a legitimidade exigida pelo Estado de Direito para produzir resultados externos, que integram o ordenamento jurídico nacional. Cumpre esclarecer ainda que o plano, como sendo o documento (ou peça técnica) amplo, final, decorrente do ato de planejar, seria composto de "Projetos", "Programas", "Objetivos" e "Metas", cujos conceitos são a seguir transcritos:

> "Projetos" (...) seriam como que o desdobramento detalhado do Plano, em seus "objetivos". O "Programa", de âmbito limitado, figuraria, ou não, como parte do Plano. Por sua vez, os "Objetivos" são fundamentais na estrutura de ambos. Constituem os resultados finais e completos a serem atingidos. Tanto "Plano" quanto "Programas" desdobram-se em "metas", ou seja, em partes ligadas a um sentido seqüencial e que, uma vez completadas, garantirão o cumprimento dos "Objetivos" (SOUZA, 2003, p. 372).

Por isso é que a Lei do Plano é definida como o diploma orientador da Política Econômica no local onde ela vigora. Nesse sentido Eros Roberto Grau "considera o Plano um ato-regra ou ato-condição", justificando sua posição com o argumento de que, para atingir os objetivos a que se propõe, "implica a determinação de um conjunto de normas, ou seja, de

diretrizes e prioridades concernentes à execução, pelo Poder Executivo, de uma política de intervencionismo econômico e social" (GRAU, 1978). Frisa-se que não raras vezes a lei do plano poderá não existir. Nesses casos, conforme teoriza SOUZA, compete ao Direito Econômico "velar pelos interesses individuais ou coletivos relacionadas com o uso e o abuso do poder econômico e as diretrizes naturais do próprio funcionamento do mercado" (2003, p. 371). Isso ocorre porque no passado,

> relembra José Afonso da Silva (2005) nem sempre o planejamento foi compulsório, uma vez que o administrador poderia ou não utilizá-lo, não sendo um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, portanto, um procedimento a ser adotado. No entanto, caso o escolhesse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento. Daí porque essa questão da obrigatoriedade (ou não) dos planos, para o citado Autor, os classifica em planos imperativos e meramente indicativos, sendo que no primeiro há imposição de diretrizes para a coletividade e, no segundo, o Poder Público sugere e oferece estímulos para persuadir os indivíduos a ajustarem-se às diretrizes, ainda que sejam livres para aderir ou não (ADRI, 2008).

A Constituição da República de 1988 instituiu a obrigatoriedade de o poder público planejar o desenvolvimento econômico e social, conforme se verifica nas normas dos artigos 48, IV e 174[29] de seu texto. O planejamento, como técnica de intervenção no domínio econômico, é o instrumento ao alcance dos administradores públicos para controlar não apenas a política econômica, mas efetivar os anseios sociais. Nesse sentido teoriza Giovani Clark:

> O desenvolvimento faz parte da ideologia constitucional da Carta Magna de 1988 (...) Dessa forma, um dos instrumentos fundamentais para se atingir o desenvolvimento é o planejamento enquanto técnica do Estado para intervir do domínio econômico (CLARK, 2001).

Nesse sentido, merece transcrição trecho da teoria de Washington Peluso Albino de Souza que, antevendo os problemas causados pela má-ingerência do Estado na economia, destacou em sua obra sobre os efeitos dos atos de política econômica por falta ou por estar em desacordo com o planejamento.

> Uma ligeira observação demonstra o significado dessa evolução no campo do Direito Econômico. Grande número de atos de política econômica praticados pelo

[29]Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

> Estado e prejudiciais ao país têm efeitos irreversíveis, jamais podendo ser corretamente sanados (SOUZA, 2005, p. 248).

Ademais, a lei do plano, conforme se estudou doutrinariamente acima, pode estar em outras leis planejadoras, conforme os citados artigos 48, IV e 174, § 1º, da Constituição da República de 1988, e no plano de desenvolvimento econômico e social – que pode ser local –, e não se confunde com a o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, devendo com estas se harmonizar.

3 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Já foi visto nos tópicos anteriores o conceito de planejamento, especificamente o orçamentário-financeiro. Agora, pretende-se mostrar, de forma pontual, situações de incidência do planejamento no Poder Legislativo Municipal, através da aplicação da legislação planejadora.

Sendo o planejamento um imperativo econômico e social para todos os Poderes constituídos, o Poder Legislativo deve se planejar, sobretudo em relação aos serviços acessórios à sua atividade principal que é a de legislar. Deve planejar suas ampliações e reformas na infraestrutura – e por que não dizer construção de sede própria, ausência ainda detectada em vários municípios menores, onde o Poder Legislativo exerce suas funções constitucionais nas dependências do Poder Executivo –, na contratação de pessoal por meio do necessário concurso público de ingresso no serviço público, no gasto com a remuneração dos servidores efetivos e comissionados, no gasto com os subsídios de seus agentes políticos, seja por força da revisão geral anual ou do aumento acima da inflação, dentre várias outras situações que também necessitam de planejamento.

Todavia, tudo deve ser feito em respeito às normas da Constituição da República de 1988, da Lei Complementar n. 101/2000, da Lei n. 4.320/1964 e demais legislação incidente nas finanças publicas do referido Poder constituído, atentando-se para a forma sempre democrática e com a participação popular.

Este é um ponto sensível da realidade de várias Câmaras de Vereadores, que após receberem os duodécimos repassados pelo Poder Executivo, dão destinação demagógica e eleitoreira ao dinheiro público, substituindo o que dispõe os artigos 165 e seguintes do texto constitucional pela conveniência de seu gestor e de seus pares.

Clássicos exemplos do descaso com o dinheiro público – e quando se fala em descaso não se está querendo dizer apenas as ilicitudes passíveis de apuração e punição na esfera criminal ou na esfera civil da improbidade administrativa – podem ser apontados no aumento desenfreado dos subsídios dos vereadores, ou mesmo da remuneração dos servidores das Câmaras destituídas de leis que estabeleçam planos de carreira no serviço público, ou ainda do gasto do dinheiro público na aquisição de bens e serviços supérfluos e incompatíveis com as reais necessidades dos diversos órgãos do Poder.

Especificamente em relação ao gasto com pessoal (gasto com a folha de pagamento), a Constituição da República de 1988 dispõe no § 1º do art. 29-A, dentre outras normas, que a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de

pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. Esse é o limite de gasto com folha de pagamento que, caso seja atingido, deverá ser restabelecido através da adoção de medidas impostas pela Lei Complementar n. 101/2000, a fim de que o valor total da folha de pagamento permaneça em patamar inferior aos setenta pontos percentuais dos duodécimos.

Todavia, há Câmaras Municipais cuja folha de pagamento não chega ao limite de setenta por cento. Diante dessa situação hipotética, e também partindo-se da premissa de que os valores das remunerações dos servidores estejam ajustados ao do mercado de trabalho, poderia o Poder Legislativo Municipal aumentar, segundo a conveniência de seus Vereadores, o valor das referidas remunerações até o limite constitucional de setenta por cento? Conforme será analisado adiante, a resposta à pergunta há de ser negativa.

Outra situação frequente é o aumento dos subsídios dos Vereadores em percentuais dezenas de vezes maior que a indexação no período. Seriam essas atitudes, do ponto de vista do planejamento, compatíveis com uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro? Há de se concluir por uma resposta negativa. O art. 16, I, da Lei Complementar n. 101/2000 dispõe que, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá haver a demonstração, por estimativa, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes[30]. Também o art. 17, § 1º, estabelece a instrução dos atos que criarem ou aumentarem despesa com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio[31]. O art. 21, por sua vez, impôs a nulidade dos atos que criem

[30] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (BRASIL. LC 101/2000).

[31] Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o

despesas com pessoal sem a observância das exigências previstas nos referidos artigos 16 e 17.

Ou seja, as normas do inciso I, art. 16, e do § 1º, art. 17, ambos da Lei Complementar n. 101/2000, não devem ser observadas apenas pelo Poder Executivo, senão por todos aqueles que detenham a legitimidade para iniciar projeto de lei que vise o aumento de despesa com pessoal ou dos subsídios dos agentes políticos.

> Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo. A elaboração e implementação de políticas públicas na área de recursos humanos no setor público é motivo permanente de preocupação e conflito institucional e social nos Estados contemporâneos. (SANTA HELENA, 2009, p. 156).

Diante dessa situação, Wéder de Oliveira destaca que ainda não dispomos de órgãos e procedimentos especializados na estimação do impacto e quantificação dessa margem, fazendo-se de forma apriorística e superficial (OLIVEIRA, 2007). Essa constatação ocorre principalmente nos Poderes Legislativos de pequenos municípios brasileiros, onde a deficiência em recursos humanos e de aperfeiçoamento técnico impossibilitam a concretização dos efeitos da legislação planejadora. Todavia, o que se deve evitar é a relegação dessa legislação à condição de leis decorativas, por serem imposições constitucionais.

Com efeito, serão apontadas situações específicas em que deve haver planejamento, conforme se apresenta a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos do Poder Legislativo e do subsídio dos vereadores, o aumento real do subsídio dos vereadores, o direito subjetivo a imediata nomeação em concurso público de ingresso no serviço público, a questão do 13º subsídio, os limites de gastos com pessoal e o aumento real dos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo Municipal. Mas a gestão planejada do dinheiro público no âmbito do referido Poder somente é possível a partir do repasse de recursos mensais provenientes do Poder Executivo, os chamados duodécimos. Sobre estes se desenvolverá o próximo tópico deste estudo.

---

proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (BRASIL. LC 101/2000).

3.1 Os duodécimos – origem, limites e responsabilidades

Devido ao princípio da separação dos poderes, o ordenamento jurídico nacional estabelece autonomia financeira entre os respectivos Poderes constituídos, que possibilita o cumprimento de suas atribuições legais, dentre estas o exercício de sua autonomia administrativa. Conforme já visto, devido à unidade orçamentária, os Poderes Executivos nos três níveis de governo da República Federativa do Brasil possuem o dever constitucional de fazerem repasses mensais aos seus respectivos Poderes Legislativos, os quais são imprescindíveis a sua sobrevivência financeira. Assim, "na formulação positiva do constitucionalismo republicano brasileiro, o autogoverno do Judiciário [e também do Legislativo] – além de espaços variáveis de autonomia financeira e orçamentária – reputa-se corolário da independência do Poder" (BRASIL. STF. ADI 98/MT).

> Para garantir a autonomia econômica e gerencial dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das prerrogativas do Ministério Público e da Defensoria Pública, a Constituição da República de 1988, em seu art. 168, determinou a transferência de recursos para o ente em duodécimos mensais, a serem entregues até o dia 20 de cada mês pelo Poder Executivo. Isso para preservar a independência entre os Poderes e a prerrogativa de cada esfera de Poder de gerir os recursos financeiros a ela destinados, bem como possibilitar que cada ente público preste suas próprias contas. (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 811.240).

No âmbito dos poderes municipais, o Executivo tem o dever constitucional de repassar mensalmente ao Legislativo os valores contidos no orçamento e destinados ao seu funcionamento, através da observância das normas dispostas na Constituição da República de 1988 (artigos 29, incisos VI e VII, e 29-A) e da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 28 da LRF).

Portanto, o repasse de valores que o Poder Executivo faz ao Poder Legislativo, cujo detalhamento será a seguir demonstrado, foi denominado pela Constituição da República de 1988 de "duodécimos", que significa algo que é doze vezes menor que o valor de uma unidade ou, em outras palavras, é qualquer uma das doze partes, de igual valor, que constituem um todo. Em termos jurídicos, o termo duodécimos significa o repasse financeiro mensal que o Poder Executivo faz ao Poder Legislativo, durante os doze meses do ano, sendo feito na esfera de governo Federal, Estadual e Municipal.

Através do recebimento dos duodécimos é que são realizadas as despesas do Poder Legislativo, dentre elas o pagamento do subsídio de seus agentes políticos, sejam estes Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais ou Vereadores. Os duodécimos são

verdadeiro direito subjetivo do Poder Legislativo Municipal, não podendo o Executivo Municipal se esquivar de cumpri-lo sob qualquer fundamento, sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes constituídos.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos também os créditos suplementares e os créditos especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e à Defensoria Pública, serão repassados em duodécimos até o dia 20 (vinte) de cada mês, conforme normatiza seu art. 168[32].

Ocorre que os duodécimos não são repassados ao Poder Legislativo segundo a conveniência e arbítrio do chefe do Poder Executivo. O art. 29-A da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 25/2000, estabeleceu percentuais de repasse de acordo com o número de habitantes do respectivo município, e com isso limitou os gastos do Poder Legislativo Municipal[33].

São seis os percentuais a que se refere o *caput* do art. 29-A. 7% do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais para municípios com população de até cem mil habitantes, 6% para municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes, 5% para municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes, 4,5% para municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes, 4% para municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes e, por fim, 3,5% para municípios com população acima de oito milhões e um habitantes[34].

Diante dessa norma constitucional, o Poder Executivo deve promover a inclusão dos valores orçamentários destinados ao Poder Legislativo, tomando como base de cálculo o

---

[32] 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (BRASIL, 1988).

[33] Art. 29-A. **O total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (BRASIL, 1988).

[34] Art. 29-A (...). I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (BRASIL, 1988)

somatório – da receita tributária e das transferências constitucionais[35] – *efetivamente realizado no exercício financeiro anterior* ao da vigência da lei orçamentária anual. "A expressão *exercício anterior* deve ser compreendida como aludindo ao exercício imediatamente anterior ao da execução da despesa, ou seja, ao exercício financeiro que precede a execução do orçamento no qual se aloca a despesa do Poder Legislativo"

[35]**Art. 153.** Compete à União instituir impostos sobre: (...) § 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem; II - setenta por cento para o Município de origem.
Art. 158. Pertencem aos Municípios:
I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.
Art. 159. A União entregará:
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)
II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)
§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.
§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.
§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.
§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(FERRAZ, 2009, p. 71). No exercício financeiro de 2015, por exemplo, os gastos do Poder Legislativo Municipal deverão ter como limite um dos percentuais definidos nos incisos I a VI do art. 29-A da Constituição da República (necessária observância da faixa populacional do respectivo município) relativo aos somatórios das receitas tributárias e das transferências constitucionais efetivamente realizados no exercício financeiro de 2014. "Assim, eventual decréscimo da arrecadação no decorrer do ano da edição da Lei Orçamentária somente deve refletir no cálculo do repasse do ano seguinte, porquanto referido repasse tem por base o exercício financeiro anterior" (FERRAZ, 2009, p. 67). Sobre essa questão existe uma peculiaridade que diz respeito à possibilidade de repasse dos duodécimos com base na receita real, e não na receita contida no orçamento, sobre a qual se falará ainda no decurso deste tópico.

A Constituição da República de 1988 também estabelece limites e penalidade para o Prefeito Municipal, no que diz respeito ao repasse dos duodécimos ao Poder Legislativo. Além da observância da norma do já mencionado art. 168 da Constituição da República, os §§ do art. 29-A também do texto constitucional devem ser considerados. Nesse sentido, o § 2º, art. 29-A, com a redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional n. 25/2000 dispôs ser crime de responsabilidade do Prefeito Municipal a efetuação do repasse que supere os limites definidos no referido artigo (inciso I), o não envio do repasse até o vigésimo dia de cada mês (inciso II) ou seu envio a menor em relação às normas da Lei Orçamentária (inciso III)[36].

> Note-se que a Constituição prevê a responsabilidade do Prefeito Municipal tanto para o repasse que supere os limites constitucionalmente previstos, quanto para aquele inferior ao montante fixado na respectiva Lei Orçamentária, consoante se depreende dos incisos I e III do § 2º do art. 29-A da CR/88.
> Daí se conclui que os percentuais estabelecidos pelos incisos do *caput* do dispositivo são *valores máximos* a serem repassados às Câmaras Municipais (excluídas as despesas com inativos), podendo a Lei Orçamentária prever repasse em montante inferior ao estabelecido na Constituição (cf. inc. III), mas não superior. (FERRAZ, 2009, p. 67).

É bom frisar que, não obstante o art. 29-A normatize que as transferências realizadas ao Poder Legislativo a título de duodécimos não possam superar os limites definidos no *caput* do referido artigo (inciso I), as despesas com os servidores inativos foram expressamente excluídas dos percentuais a que se referem os seis incisos do *caput* do art. 29-A. Isso significa que o Prefeito não incorrerá em crime de responsabilidade se efetuar o repasse dos

[36] Art. 29-A (...)§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

duodécimos à Câmara no limite constitucionalmente estabelecido, segundo a população de seu Município, mais o valor correspondente às despesas com pessoal inativo do Poder Legislativo.

> A lei orçamentária anual poderá fixar limites de despesa para a Câmara idênticos aos previstos nos incisos (...). A lei orçamentária anual poderá fixar montantes a maior do que os estabelecidos nos inciso, porquanto as despesas com inativos eventualmente deixadas a cargo do Legislativo, excluem-se dos percentuais arrolados, conforme determinação do caput do art. 29-A. Neste caso, o repasse máximo que o Poder Executivo poderá efetuar no exercício financeiro, corresponderá ao limite previsto acrescido dos valores destinados aos inativos (FERRAZ, 2009, p. 73).

Existe, porém, um questionamento sobre a possibilidade de repasse a menor dos duodécimos ao Poder Legislativo municipal no caso de se verificar que o valor da *receita real*, ou seja, aquela quantidade de dinheiro que efetivamente ingressou nos cofres públicos municipais, seja incompatível com o valor da *receita orçada*, ou seja, aquele montante inserido na Lei Orçamentária Anual, cujo cálculo foi proveniente de estimativa de receita que o Município receberia em determinado exercício financeiro. Assim, a questão a ser discutida diz respeito à análise da correta base de cálculo dos duodécimos que o Poder Executivo deve repassar mensalmente ao Poder Legislativo: o repasse deve ter base no *valor da receita estimando na Lei Orçamentária Anual* ou no *valor real da receita do Município*?

Esse é um problema que possui reflexos constantes nas realidades dos vários municípios brasileiros, posto que não obstante o texto constitucional disponha no art. 29-A, *in fine*, que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal não poderá ultrapassar determinados percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais *efetivamente realizado no exercício anterior*, não se pode olvidar que o processo legislativo que dá origem à Lei Orçamentária ocorre nos últimos meses do exercício financeiro, mas não propriamente nos últimos dias. E levando-se em conta situação hipotética na qual se verificaria que o somatório da receita tributária e das transferências correntes (utilizado como base de cálculo para o repasse dos duodécimos) sofresse significativa queda nos últimos meses do exercício financeiro, a *receita orçada* seria maior que a *receita real*. Se essa hipótese se efetivasse não estaria "afastada a possibilidade de redução, via projeto de lei (de iniciativa do Executivo), do montante fixado para o gasto com a Câmara Municipal, considerando-se eventual frustração da receita" (FERRAZ, 2009, p. 68).

Sobre a questão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já decidiu que a base de cálculo dos duodécimos é a receita real do município, e não a receita orçada, que se trata de mera previsão de valores que podem ou não ingressar nos cofres municipais:

> As verbas repassadas aos demais Poderes devem refletir a situação econômico-financeira real do Município, configurando a receita orçada mera previsão dos valores que integrarão os cofres públicos, não necessariamente correspondentes à receita efetiva. **Não se pode conceber que o Executivo deva transferir ao Legislativo mais do que o realmente arrecadado, sob pena de sacrificar-se a verba destinada a outros Poderes ou aos demais órgãos da administração**.(MINAS GERAIS. TJ. Apelação cível n. 1.0701.11.005931-1/001). (grifamos).

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça também já decidiu que a receita real é a base de cálculo dos duodécimos do Legislativo, e não a receita estimada na Lei Orçamentária:

> A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal, não é desordenada. Obedece ao sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da Câmara Municipal de forma parcelada em duodécimos, estabelecidos mensalmente e conformados à receita concretizada realmente mês a mês. Esse critério permite o equilíbrio, de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação ou com o sacrifício das obrigatórias despesas da responsabilidade do executivo. **A liberação ou repasse não tem por base única a previsão orçamentária, devendo ser considerada a receita real**. 3. Recurso parcialmente provido" (BRASIL. STJ. Recurso especial n. 189.146/RN). (grifamos).

> Mandado de segurança impetrado contra v. Acórdão que denegou segurança objetivando a liberação de dotação orçamentária, ao entendimento de que o repasse do duodécimo do Poder Legislativo pelo Executivo deve ser proporcional à receita efetivamente arrecadada, não podendo ultrapassar esse limite, sob pena de comprometer a disponibilidade financeira do município. (...) 4. **O *quantum* a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado**. (BRASIL. STJ. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 10.181/SE). (grifamos).

Não se poderia deixar de discriminar as receitas tributárias e transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição da República de 1988, as quais integram a base de cálculo dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo. São elas:

- Impostos – IPTU, ITBI e INSS (art. 145, I, c/c art. 156, ambos da CR).
- Taxas (art. 145, II, CR).
- Contribuição de melhoria (art. 145, III, CR).
- Contribuição de iluminação pública (art. 149-A, CR).
- Quota-parte do IOF devido sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, § 5º, CR).
- Montante da arrecadação do IRRF incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Município, suas autarquias e fundações (art. 158, I, CR).

- Quota-parte do ITR (art. 158, II, CR).
- Quota-parte do IPVA (art. 158, III, CR).
- Quota-parte do ICMS (art. 158, IV, CR).
- Quota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, I, b, CR).
- Quota-parte do IPI exportação (art. 159, II, § 3º, CR).
- Quota-parte da CIDE a ser repassada pelo Estado (art. 159, III, § 4º, CR).

Um assunto da mais alta relevância, e que não poderia deixar de ser abordado, diz respeito às contribuições que o Município faz ao FUNDEB[37] e ao antigo FUNDEF[38] e sua integração à base de cálculo para o repasse de receitas do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal, conforme dispõe o art. 29-A da Constituição da República.

Cumpre esclarecer que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado no âmbito nacional em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no Brasil (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n. 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), devido à forma automática do repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e previamente publicados. As receitas e despesas deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica.

---

[37] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

[38] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 53/2006 adicionou o art. 60 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e instituiu o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, sendo aquele mais abrangente que este. A regulamentação do FUNDEB ocorreu por meio da Medida Provisória n. 339/2006, publicada no Diário Oficial da União na data de 29/12/06, e convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. A utilização de Medida Provisória como instrumento para regulamentar o FUNDEB teve o objetivo de agilizar o repasse dos recursos, tendo em vista que a Emenda Constitucional n. 53/06 somente foi publicada em 20 de dezembro de 2006, e o envio de um projeto de Lei poderia atrasar o repasse dos recursos do Fundo no exercício de 2007 (PERNAMBUCO. TCE. Cartilha do Fundeb, 2007).

O FUNDEB terá vigência de 14 anos, a partir do primeiro ano da sua implantação. Os percentuais de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o FUNDEB sobre as receitas de impostos e transferências especificadas pela Emenda Constitucional n. 53/06 foram elevadas gradualmente, de forma a atingir 20% em três anos, ou seja, em 2009, quando então o FUNDEB foi plenamente implantado. (PERNAMBUCO. TCE. Cartilha do Fundeb, 2007). De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a composição do FUNDEB é integrada por percentuais das seguintes receitas:

IMPOSTO	**Artigo CR/88**	**2007**	**2008**	**2009**
ITCMD - Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (Estadual)	Art. 155, inciso I	6,66%	13,33%	20%
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Estado)	Art. 155, inciso II	16,66%	18,33%	20%
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (Estadual)	Art. 155, inciso III	6,66%	13,33%	20%
Competência Residual (participação estadual)	Art. 157, inciso II	6,66%	13,33%	20%
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (Participação municipal)	Art. 158, inciso II	6,66%	13,33%	20%
IPVA (participação municipal)	Art. 158,III	6,66%	13,33 %	20%
ICMS (participação municipal)	Art. 158, IV	16,66%	18,33%	20%
FPM (Município)	Art. 159, I, alínea “b”	16,66%	18,33%	20%
IPI exportação (participação estadual)	Art.159, II	16,66%	18,33%	20%

IPI exportação (participação municipal)	Art.159, II c/c L.C. nº 61/89, Art. 5º	16,66%	18,33%	20%
ICMS Desoneração de exportação (LC 87/96)		16,66%	18,33%	20%
Receita da **dívida ativa tributária** relativa aos impostos elencadas neste quadro, bem como juros e multas eventualmente incidentes.				
Ganhos auferidos em decorrência das **aplicações financeiras** dos saldos das contas do FUNDEB.				
Complementação da União: I – R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), em 2007; II – R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), em 2008; III – R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), em 2009; IV – 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir de 2010.				

Feitas essas considerações, indaga-se se a contribuição municipal feita ao FUNDEB deve ou não ser deduzida da base de cálculo dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo?

Pela leitura do referido art. 29-A, tem-se que o valor total da despesa do Poder Legislativo Municipal não poderá ultrapassar determinado percentual relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 do texto constitucional, porquanto é com base em referido percentual (limite) que será calculado o repasse de receitas do Poder Executivo ao Poder Legislativo.

Esse dispositivo constitucional possui a função de limitar os gastos do Poder Legislativo Municipal e, ao mesmo tempo, garantir a independência dos Poderes através da autonomia financeira das Câmaras Municipais, devendo, pois, ser interpretado em harmonia com o que dispõe o art. 2º também da Constituição da República, segundo o qual "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL, 1988). E mais, o inciso III, § 4º, do art. 60, também da Constituição da República normatiza que a separação dos poderes se insere no rol das cláusulas pétreas da Constituição.

Veja-se que o art. 29-A do texto constitucional não excetua qualquer parcela da receita tributária e das transferências constitucionais, razão pela qual a legislação infraconstitucional, os Tribunais, as Cortes de Contas e os operadores do Direito não podem inserir exceção onde a Constituição da República não excetuou. Por essa razão foi revisto o conteúdo do enunciado n. 102 da Súmula do Tribunal de Contas de Minas Gerais, originalmente publicado com a seguinte redação:

> A contribuição ao Fundef e ao Fundeb, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88

> para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal. (MINAS GERAIS. TCE. Súmula 102).

O Tribunal de Contas, questionado sobre a interpretação restritiva em detrimento do comando constitucional disposto no art. 29-A, passou a responder o seguinte:

> Com o cancelamento da Súmula nº 102 deste Tribunal, a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), bem como as transferências recebidas desse fundo pelos municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal de 1988, para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal, cabendo ao município adequar o seu orçamento municipal à nova sistemática, para o exercício de 2012 e seguintes, sendo-lhe facultativo promover, quanto ao exercício de 2011, essa adequação, que deverá ser promovida de acordo com sua motivação e condições (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 859.170).

> 1) a contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Carta Magna. (...) 2) o novo entendimento do Tribunal de Contas não tem o condão de imiscuir-se nos índices percentuais pactuados institucionalmente entre os Poderes Executivo e Legislativo, haja vista tratar-se de relação entre Poderes do mesmo ente federativo, vedada, neste caso, a ingerência desta Corte. (...) 3) o Tribunal de Contas, neste ponto específico, somente emitirá parecer pela rejeição das contas se o valor repassado pelo Executivo às câmaras municipais ultrapassar o limite percentual constitucional estabelecido para cada município, incluídos na base de cálculo os valores financeiros repassados ao FUNDEB. Vale dizer, no que concerne àquelas prestações de contas pendentes de apreciação no âmbito desta Corte, ou em fase de pedido de reexame, sua análise deverá ser feita com base na interpretação mais benéfica, sendo possível a retroatividade do entendimento atual, caso seja ele mais favorável ao gestor. (...) 4) seria desarrazoado exigir dos municípios que, já no exercício de 2011, promovessem as alterações na base de cálculo utilizada no repasse realizado pelo Executivo municipal ao respectivo Poder Legislativo, não havendo, contudo, vedação a que o Executivo já promova o repasse com base no novo entendimento, se verificar que há condições e motivação para tanto (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 859.079).

A síntese desse novo entendimento pode ser vista no seguinte trecho da Consulta n. 837.614, na qual o Tribunal de Contas de Minas Gerais entendeu que a autonomia financeira e orçamentária é elemento vital garantidor do princípio da separação dos poderes, pois tendo recursos próprios poderá o Legislativo exercer suas funções típicas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além da função típica de legislar, assegurando a plena efetividade ao referido princípio. Uma norma da magnitude do art. 29-A da Constituição da República de 1988, que assegura a autonomia financeira do Poder Legislativo em âmbito municipal e, consequentemente, garante a eficácia do princípio da separação dos poderes, deve ter as limitações interpretadas estritamente, devendo o Tribunal de Contas de Minas Gerais se limitar ao texto constitucional. A Súmula n. 102 do referido

Tribunal de Contas faz uma interpretação extensiva do dispositivo em comento, criando exclusão de uma parcela na base de cálculo do valor que deve ser repassado ao Legislativo Municipal que a Constituição não prevê. (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 837.614).

Esse entendimento culminou na Decisão Normativa n. 006/2012, publicada no Diário Oficial de Contas de 01/10/2012, através da qual o Tribunal de Contas de Minas Gerais sedimentou o entendimento segundo o qual o valor correspondente à contribuição do Município ao FUNDEB não deve ser retirado da base de cálculo para efeito de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal[39].

Importante destacar que esse entendimento do Tribunal de Contas Mineiro reflete o posicionamento dos demais Tribunais de Contas do país, os quais já se posicionavam no sentido de que os valores provenientes da contribuição do Município para a formação do FUNDEB compõem a base de cálculo para efeito de repasse ao Poder Legislativo. Nesse sentido se destaca o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Santa Catarina e Pernambuco, respectivamente:

> Na base de cálculo que serve de referência para o repasse do Poder Executivo à Câmara Municipal, devem ser computados os valores do Fundeb e transferências para a saúde?
> Não. As receitas recebidas do Fundeb, incluindo a Complementação da União, aplicadas em ações da Educação, e as transferências voluntárias (convênios) repassadas pela União ou pelo Estado ao Município para serem aplicadas em ações e serviços de saúde, não são consideradas para efeito de apuração da base de cálculo para o repasse. Ressalvam-se os valores que o Município contribui para a formação do Fundeb e aqueles que ele destina às ações e serviços de saúde com recursos próprios; estes, sim, compõem a base de cálculo para efeito de repasse ao Poder Legislativo. (MARANHÃO. TCE).

> Para fins do art. 29-A, inserido pela Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, os Municípios deverão considerar o FPM, o ICMS e o IPI pelo valor bruto

[39] Art. 1º O valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.
Parágrafo único. Não compõem a base de cálculo de que trata o *caput* os recursos transferidos ao Município pela União e pelo Estado em razão do FUNDEB, bem como os recursos advindos da complementação da União, nos termos dos artigos 4º a 7º da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07.
Art. 2º A composição da base de cálculo fixada no art. 29-A da CR/88, na forma disciplinada pelo art. 1º, deverá ser adotada pelo Poder Executivo Municipal nos repasses de recursos à Câmara Municipal realizados no exercício financeiro de 2012 e nos exercícios seguintes.
Art. 3º As contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais serão examinadas sob a ótica desta Decisão Normativa, inclusive aquelas referentes ao exercício de 2011 e a exercícios anteriores pendentes de emissão de parecer prévio ou em fase de pedido de reexame.
Art. 4º As deliberações definitivas irrecorríveis do Tribunal de Contas não serão revisadas em razão do disposto nesta Decisão Normativa.
Art. 5º Esta Decisão Normativa entrará em vigor na data de sua publicação. (MINAS GERAIS. TCE. Decisão Normativa n. 006/2012. Publicada no DOC de 01/10/2012).

> das cotas transferidas, sem qualquer dedução oriunda de descontos em favor do Fundef. (SANTA CATARINA. TCE. Consulta n. 0693/2005).

> Além das limitações impostas pela LOA ou, se for o caso, pelo Decreto de Contingenciamento, a Constituição Federal, em seu art. 29-A (com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 25), estabelece um limite anual para os recursos repassados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal. Os recursos repassados ao longo do exercício financeiro, excluídos os gastos com inativos, não poderão ultrapassar os percentuais da Receita Tributária (IPTU, ISS, ITBI, Contribuições de Melhoria, Taxas, IRRF — salário/remuneração/proventos) e das Transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal (Cota IOF - ouro, Cota ITR, Cota IPVA , Cota ICMS, Cota IPI/EXP e FPM) arrecadadas no exercício financeiro anterior: (...). Ressalte-se que as cotas do FPM, ICMS e IPI devem ser consideradas pelos valores brutos sem os descontos do Pasep, Fundef etc., salvo quanto às parcelas redutoras do FPM em virtude de alteração populacional. (PERNAMBUCO. TCE. Decisão n. 1390/01).

Portanto, vista a evolução do posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que culminou pela revogação do verbete n. 102 de sua Súmula, e do entendimento dos demais Tribunais de Contas pátrios sobre a interpretação que deva ser atribuída ao art. 29-A do texto constitucional, a interpretação que prevalece é no sentido de que as transferências realizadas pelos Municípios ao FUNDEB devem compor a base de cálculo dos duodécimos recebidos pelo Poder Legislativo.

Um derradeiro assunto que merece consideração neste momento diz respeito ao correto lançamento das alocações relativas ao repasse dos duodécimos ao Poder Legislativo Municipal. A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, dispõe no § 1º do art. 6º que “as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber” (BRASIL, 1964). Essa disposição normativa se completa pelo art. 47, também da Lei n. 4.320/64, segundo o qual “o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”.

Significa, pois, dizer que é dever do Poder Executivo criar um quadro de “cotas de despesa” dentro da lei orçamentária anual para transferência a quem possui o direito de recebê-las, ficando os recursos classificados como despesa extra orçamentária em relação ao Poder Executivo e como receita orçamentária em relação ao Poder Legislativo. Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr. teorizam que “a Constituição (arts. 29-A e 168) determina que as entregas dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias pelo Executivo aos demais Poderes se darão até o dia 20 de cada mês. Isto significa que esses

Poderes deverão organizar as respectivas programações, tal qual dispõe o presente artigo" (2012, p. 102), fazendo alusão ao art. 47 da Lei n. 4.320/64. Para tanto, exemplificam o cálculo das cotas da seguinte forma – lembrando-se que o exemplo ocorre dentro do Poder Executivo:

> "O cálculo das cotas poderá ser feito considerando, como oportunidade, o total das despesas fixas e das que devam ser realizadas em função das variações impostas pelo cronograma de obras e outros fatos que não se conformam com o decurso linear do tempo.
> Suponhamos que certa unidade orçamentária tenha um orçamento de $15.000,00 para determinado exercício financeiro. A estimativa mostrou que, desse total $9.000,00 são destinados a pessoal e os restantes $6.000,00 devem ser gastos conforme cronograma de obra a ser completamente concluído no mês de novembro, da seguinte forma:

1º	$	2º	$	3º	$	4º	$
Jan	1.000,00	Abr	600,00	Jul	500,00	Out	200,00
Fev	600,00	Mai	800,00	Ago	500,00	Nov	300,00
Mar	400,00	Jun	800,00	Set	300,00	Dez	-
Somas	2.000,00		2.200,00		1.300,00		500,00

> A entidade poderá dividir os $9.000,00 em 12 parcelas iguais, ou seja, $750,00 mensais, e construir, então, o quadro abaixo, que é um exemplo muito simples:

Quadro das Cotas Trimestrais (ou Bimestrais) da Unidade "A"

1º	$	2º	$	3º	$	4º	$
Jan	1.750,00	Abr	1.350,00	Jul	1.250,00	Out	950,00
Fev	1.350,00	Mai	1.550,00	Ago	1.250,00	Nov	1.050,00
Mar	1.150,00	Jun	1.550,00	Set	1.050,00	Dez	-
Somas	4.250,00		4.450,00		3.550,00		1.750,00

> Assim, a unidade orçamentária saberá que quantia poderá empenhar por trimestre ou bimestre, ou mês a mês, em coordenação com o serviço de pessoal e com setor de planejamento da entidade.
> Conforme se observa, a programação orçamentária, bem como a programação financeira de desembolso, é instrumento de real importância para o disciplinamento na utilização dos recursos. (REIS; MACHADO JR., 2012, p. 101-102).

Respondendo a Consulta n. 811.240, o Tribunal de Contas de Minas Gerais elucida:

> A forma de o Poder Executivo efetuar o repasse dos duodécimos mensais aos demais Poderes foi regulada pela Lei n. 4.320/64, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
> Esse diploma legal, em seu art. 47, determina que, após a promulgação da lei orçamentária anual e com base nos limites nela fixados, deverá o Executivo aprovar um quadro de cotas da despesa para transferência às unidades orçamentárias autorizadas a utilizá-las. A Câmara Municipal é um dos órgãos que possui a garantia constitucional de receber do Executivo os duodécimos mensais.
> Nessa direção, a Lei n. 4.320/64, no § 1º de seu art. 6º, prescreve que "as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber". Assim, quando o Executivo Municipal transfere

> o duodécimo ao Legislativo, no orçamento deste fica a operação registrada como receita e no daquele como despesa.
> Como o Poder Executivo transfere um valor que não integra seu orçamento, essa operação é classificada como despesa extra orçamentária. Já o Poder Legislativo recebe valor que se refere ao seu orçamento e, por isso, deve lançá-lo como receita orçamentária.
> Nesse sentido, é a orientação exposta no art. 3º da Instrução Normativa n. 08/2003 desta Casa, *in verbis*:
>
> > Os recursos financeiros destinados às Câmaras Municipais e aos Fundos Especiais serão contabilizados na unidade repassadora como despesa extra orçamentária e na unidade recebedora como receita orçamentária, bem como as respectivas despesas.
>
> Também esta Corte, em resposta à Consulta n. 125.844/94, relatada pelo Conselheiro Maurício Aleixo, assim esclareceu:
>
> > Os recursos são liberados (pelo Executivo) através de Ordem de Pagamento devidamente formalizada, tendo, como contrapartida contábil, a Despesa Extra orçamentária. A Câmara, à vista de cópia de Ordem de Pagamento, registra a entrada do numerário no Disponível, em contrapartida à Receita Orçamentária.
>
> Outrossim, importa ressaltar que a partir de 2013, os municípios deverão observar as disposições contidas na Portaria n. 751, de 16 de dezembro de 2009, da Secretariado Tesouro Nacional, que "Aprova o volume V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e publica novamente o volume IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, na 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e dá outras providências". Vigente desde sua publicação e com aplicação facultativa a partir de 2010, esta Portaria torna obrigatório seus efeitos a partir de 2012 para União, Estados e Distrito Federal e de 2013 para os Municípios.
> Conclusão: o repasse dos duodécimos mensais efetuados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo deve ser lançado no orçamento da edilidade como receita orçamentária e como despesa extra orçamentária no orçamento do Executivo. (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 811.240).

A Câmara Municipal poderá "devolver" os recursos que não forem utilizados no decorrer do exercício financeiro, desde que o faça no fim desse exercício. Além disso, deve o Poder Executivo corrigir distorções na proposta orçamentária do Poder Legislativo em momento anterior ao envio do projeto de lei orçamentária, ajustando-a aos limites estabelecidos na Constituição da República de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas considerações sobre a origem, os limites e as responsabilidades do Presidente do Legislativo em relação aos duodécimos são essenciais para se compreender o planejamento do dinheiro público no âmbito do Poder Legislativo Municipal, possibilitando a compreensão do que seja uma gestão planejada.

3.2 A revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos

Em artigo científico aprovado e apresentado no XX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, no ano de 2011 em

Vitória/ES, em co-autoria com o Professor Doutor Giovani Clark, discorremos sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos, oriunda da norma do art. 37, X, da Constituição da República do Brasil de 1988, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Verificou-se no referido estudo que essa garantia constitucional é simplesmente desconsiderada ou, quando considerada pelos gestores públicos, é feita sem o devido planejamento (OLIVEIRA; CLARK, 2011).

Destarte, nos moldes do referido estudo, não serão aprofundadas questões ligadas puramente à Ciência Econômica, como a causa inflacionária, mas sim seus efeitos sobre as remunerações dos "trabalhadores em geral", pela ótica do planejamento orçamentário-financeiro. Ademais, o artigo será utilizado para explorar o tema ora versado[40].

3.2.1 Inflação e indexação no Brasil – a necessidade da eficácia da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos

Em um Estado de contexto inflacionário nos moldes brasileiros, cuja economia foi e é amplamente indexada, torna-se difícil imaginar a estagnação salarial dos trabalhadores e das remunerações e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos. Em uma Nação onde a inflação quase sempre foi uma doença crônica em nossa economia, surgem questionamentos tal como: "Por que o Brasil teve uma inflação superior a 1000% ao ano em 1992, se o déficit do setor público não foi tão grande assim (de apenas 1,7% do PIB, no conceito operacional)? [se comparado a Itália e Grécia, cujo] déficit fiscal tem sido superior a 10% do PIB, mas a inflação anual é de apenas um dígito" (BACHA, 1994, p. 5). Essa espécie de questionamento demonstra a preocupação de especialistas com o processo inflacionário brasileiro, cujos efeitos atingem, dentre outros, as classes trabalhadoras em geral, especificamente dos servidores públicos e bem menos dos agentes políticos.

> O diagnóstico organizacional da inflação brasileira, embora tecnicamente leve as explicações monetárias, fiscal e inercial para as altas de preços, toca num ponto extremamente importante: a legislação econômica brasileira dificulta o combate à inflação (SIMONSEN, 1985, p. 18).

[40] O capítulo 3.2 desta dissertação, entre as páginas 72 e 87, é baseado no artigo publicado nos Anais do Conpedi em 2011, páginas 2816 a 2837.

Não obstante as ponderações de Simonsen, no texto da nossa Constituição de 1988 foi inserida a norma do art. 37, X, cuja redação é a seguinte[41]:

> X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. (BRASIL, 1988).

Percebe-se, pela interpretação desse dispositivo, que a Constituição de 1988 garantiu a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos, através da utilização de um instrumento da economia denominado indexação, com o objetivo de transformar o valor nominal daqueles em valor real, diante de nosso histórico processo inflacionário.

Inflação[42] é um conceito econômico que representa o aumento de preços em um determinado local durante um determinado período. Segundo o Novo Dicionário de Direito Econômico da Fundação Brasileira de Direito Econômico, entende-se por inflação o "aumento exagerado na circulação, da quantidade de papel-moeda, dinheiro ou crédito, relativamente ao volume dos negócios" (FBDE, 2010, p. 268).

Entre os diversos efeitos resultantes da inflação se destaca "a perda da credibilidade da moeda" (RESENDE, 1985, p. 113). Segundo Souza (2005) a política econômica inflacionaria deve ser enfrentado como mecanismos justos e jurídicos, tal como: o ajustamento (correção monetária) do valor da moeda para a liquidação de dívidas, contratos, salários, remunerações, subsídios. Quando o poder aquisitivo da moeda se deteriora entre a data do surgimento de uma obrigação e a data de seu adimplemento ocorre o enriquecimento sem causa do devedor em detrimento do empobrecimento do credor, pois "tudo se prende, de início, ao valor *nominal* ou ao valor *real* da moeda. Alterado o valor real, isto é, seu *poder aquisitivo*, os

---

[41]Redação atribuída pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998. A redação original do inciso X do art. 37 do texto constitucional era a seguinte: "A revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data".

[42]Pelo menos seis diagnósticos diferentes concorrem na explicação dos patamares inflacionários. O *monetarista*, que atribui a inflação à incontinência da expansão da moeda. O *fiscalista*, para quem a responsabilidade da inflação deve ser identificada nos insaciáveis gastos públicos sem cobertura de impostos. O *organizacionista*, que atribui a alta galopante dos preços à multiplicidade dos orçamentos da União e à duplicidade das Autoridades Monetárias. O *inercialista*, que explica a inflação pelas forças de realimentação numa economia amplamente indexada. O *estruturalista*, que atribui a inflação aos choques desfavoráveis de oferta e, em particular, à necessidade de se manterem altos superávits comerciais para pagar os juros da dívida externa. E o *psicológico*, para quem a inflação nasce na cabeça das pessoas, que passam a remarcar preços presumindo que todos os outros sigam o mesmo caminho. Essas seis diferentes hipóteses inflacionárias recaem, para Simonsen (1985), em três interpretações básicas da inflação: a monetária, a fiscal e a inercial, pois "as duas primeiras visualizam a inflação de cima para baixo", com o excesso de demanda provoca um aumento nos preços. Já a terceira "encara a inflação de baixo para cima", com o aumento dos custos empurrando a alta de preços (RESENDE, 1985, p. 16).

compromissos assumidos à base do valor nominal, uma vez que eles resgatados, prejudicam o vendedor e beneficiam o comprador, em caso de *inflação*, e provocam o contrário, na hipótese de *deflação*" (SOUZA, 1980, p. 176).

Para corrigir essas distorções tem-se a indexação – popularmente conhecida como correção monetária –, definida como um sistema de reajuste de valores monetários nominais defasados pela inflação, ajustando-os ao valor real. O Novo Dicionário de Direito Econômico estabelece a indexação como uma regra de Direito Econômico a ser utilizada "se o poder aquisitivo da moeda varia em índices superiores aos admitidos numa economia estabilizada e em decorrência de medidas tomadas pelas autoridades monetárias", cabendo a ela "assegurar também as medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem atingidos diretamente pelos seus efeitos" (FBDE, 2010, p. 264).

Ainda que haja uma discussão na Ciência Econômica sobre o agravamento da inflação pela utilização da indexação, por conta da idéia de memória inflacionária[43], onde o índice atual é a inflação passada mais a expectativa futura, existe no ordenamento jurídico brasileiro a regra da indexação que objetiva minimizar os "custos de informação e transação no estabelecimento dos contratos de trabalho, além de estabilizar as relações de trabalho, limitando as oportunidades de conflitos trabalhistas" (BALBINOTTO, 1991, p. 132), regra sobre a qual o Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que "a correção monetária não se constitui em um *plus*, não é uma penalidade, mas mera reposição do valor real da moeda corroída pela inflação"[44]. Em artigo científico sobre o tema, Giovani Clark e Maria Cecília de Almeida Castro teorizam que:

> a indexação, ou reajustamento do valor nominal da moeda para atingir-se seu valor real, é medida que denota a existência de inflação, daí porque é preferível que não haja necessidade de ser realizada. O ideal é eliminar a inflação, restabelecendo (...) a dupla função da moeda, quais sejam, de medida de valor e de meio de pagamento. (CLARK; CASTRO, 2010, p. 433).

E continuam, destacando que "a razão da existência desse instrumento é minimizar, ou mesmo suprimir, os efeitos inflacionários que dão causa à perda do poder aquisitivo da

---

[43]No Brasil, na época da inflação elevada (nos anos 70 e 80) os contratos de diversos tipos tinham cláusulas de correção que eram auto-aplicáveis. Isso gerou na população um comportamento inflacionário, pois a taxa de inflação do mês passado era transferida para o mês seguinte, mesmo que não houvesse pressões de demanda ou de custo.

[44] STF. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 404. Rel. Min. Maurício Corrêa. Nesse mesmo sentido já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça: "A correção monetária plena é mecanismo mediante o qual se empreende a recomposição da efetiva desvalorização da moeda, com o escopo de preservar o poder aquisitivo originário, sendo certo que independe de pedido expresso da parte interessada, não constituindo um *plus* que se acrescenta ao crédito, mas um *minus* que se evita (STJ. Recurso Especial 1.112.524/DF).

moeda, decorrente da política inflacionária adotada pelo governo" (CLARK; CASTRO, 2010, p. 430).

Observa-se que em relação à política inflacionária brasileira, mesmo em face das técnicas de intervenção no domínio econômico à disposição do Estado, inclusive enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica e Estado empresário ou prestador de serviços públicos, os números são assustadores em nossa história. Em que pese o decréscimo de 92% para 24% da taxa anual de aumento de preços entre 1964 e 1967, no governo Castello Branco; depois para 18% entre 1967 e 1973; a partir de 1968 até 1985 a inflação brasileira evoluir em significativos patamares: seis anos em torno de 20%, cinco anos e meio em torno de 40%, três anos e meio por volta de 100% e dois anos e meio além de 200% (SIMONSEN, 1985, p. 15).

A inflação não foi uma política econômica praticada apenas pelos detentores do poder do golpe militar de 1964. Ela também se fez presente no governo de transição democrática de José Sarney de 1985 a 1990 com índices espetaculares, mais de 1.000% nos anos de 1988 e 1989, bem como no governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) com índices superiores a 450% ao ano em 1991. Após o impeachment de Collor e a chegada de seu Vice Presidente Itamar Franco ao poder (1992 a 1994), a inflação passou a ser controlada, mais precisamente com o Plano Real editado por Medida Provisória em 1994, posteriormente convertida na Lei n. 9.069 de 29/06/1995, mas resultando sérios prejuízos ao mercado interno e aos trabalhadores em geral.

> Com o passar dos anos, o Brasil vivenciou, na década de 80 e início de 90, um processo inflacionário ainda mais intenso e de difícil controle, culminando, no final desse período, com a hiperinflação. (...) A partir de 1979 o Brasil adotou diversos planos de estabilização, digo, medidas de política econômica (...). Somente com o Plano Real, em 1994, é que a economia brasileira foi estabilizada, apesar dos pesados custos socioeconômicos (BATISTA JR., 2005) (CLARK; CASTRO, 2010, 429).

Hoje, mesmo com a "estabilização da moeda", tem-se ainda o fantasma da inflação que se materializa novamente sobre a economia brasileira e prejudica a remuneração real dos servidores e os subsídios dos agentes públicos, ou seja, seu poder de compra, razão pela qual a efetividade do art. 37, X, da Constituição de 1988 é constantemente cobrada, sob pena de

também se fazer *tabula rasa* de outro dispositivo constitucional, o inciso XV, também do art. 37[45].

Seria a *irredutibilidade* de subsídios e vencimentos dos servidores apenas o contingenciamento voluntário dos ordenados pela Administração Pública, ou seu significado seria mais amplo, abrangendo também a perda do poder de compra em razão da inflação não indexada? Esse estudo merece maior aprofundamento, razão pela qual será analisada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a revisão geral anual ao longo da vigência da atual Constituição brasileira.

3.2.2 Evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre a revisão geral anual

Em primeiro lugar será exposto o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a norma do inciso X, art. 37, da Constituição brasileira de 1988, não obstante ser usual que a narração dos acontecimentos aconteça em sua ordem cronológica. Posteriormente se resgatará o entendimento da Corte em dois momentos: o primeiro referente ao ano de 1996, ainda na vigência da redação original do texto do inciso X; o segundo referente ao ano de 2001, após a Emenda n. 19/1998 ter alterado sua redação.

No julgamento do recurso extraordinário n. 565.089/SP, com início em setembro de 2007, ainda em julgamento, o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo[46] o enriquecimento sem causa por parte do Estado diante da inércia dos administradores frente à garantia constitucional de os servidores terem suas remunerações reajustadas anualmente. Nesse caso, os servidores públicos de São Paulo ajuizaram ação em face do ente federado, requerendo indenização ao fundamento de haver responsabilidade civil do Estado pela omissão constitucional.

O relator, Ministro Marco Aurélio, em 09 de junho de 2011, não obstante ter entendido pela inviabilidade do aumento remuneratório de servidor público por decisão judicial, ao fundamento de que o Poder Judiciário não possui função legislativa[47], entendeu ser legítima a pretensão dos servidores/recorrentes pela condenação estatal, diante de sua

---

[45] Art. 37 (...) XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

[46] Após o voto do Relator na sessão de julgamento do dia 09/06/2011, Ministro Marco Aurélio, conhecendo do recurso extraordinário e provendo-o, pediu vista dos autos a Ministra Cármen Lúcia, com a qual se encontram os autos até a presente data.

[47] Verbete n. 339 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia", publicada em 13/12/1963.

responsabilidade por omissão legislativa, pois o que se busca é a plena efetividade do texto da Constituição da República. Veja-se trecho do voto:

> A visão é correta. Não há espaço para a concessão de aumento pela via judicial, mas os recorrentes não buscam isso. Buscam a indenização pelo descumprimento de um dever jurídico, consistente no inadimplemento de majoração remuneratória para resguardo da equação entre remuneração e trabalho. (...) O quadro demonstra o desprezo do Executivo ao que garantido constitucionalmente aos servidores públicos quanto ao reajuste da remuneração de forma a repor o poder aquisitivo da moeda. Nas esferas federal, estadual e municipal, em verdadeiro círculo vicioso, os olhos são fechados à cláusula clara e precisa do inciso X do artigo 37 da Carta Federal, asseguradora da revisão geral anual da remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices. A conseqüência é o achatamento incompatível com a própria relação jurídica mantida, decorrendo desse fenômeno a quebra da equação inicial e o enriquecimento sem causa por parte do Estado. (STF. RE n. 565.089/SP).

Os fundamentos utilizados pelo Ministro relator para prover o pedido recursal demonstraram o descaso do Poder Público, que continua contando com a valia dos serviços, os quais são, paulatinamente, "remunerados de maneira a revelar decesso". O Ministro enfatizou também a efetividade – ou eficácia social – das normas jurídicas compositoras do texto constitucional, destacando a necessidade de combater a inoperância da Constituição da República, presente o apelo do cidadão nesse sentido e a prova da mora injustificável do legislador ou do chefe do Poder Executivo (STF. RE n. 565.089/SP). Esses fundamentos trilham os mesmos caminhos daqueles utilizados pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.458-7/DF em 20/09/1996, qual seja, a busca da concretude das normas constitucionais:

> A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (...) É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanação normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuem, em conseqüência, o conteúdo eficacial dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior (STF. ADI n. 1.458-7/DF)

O Ministro Marco Aurélio, no já referido recurso extraordinário n. 565.089, destacou também que a relação jurídica entre Estado e servidor se trata de uma relação comutativa e sinalagmática – por existir direitos e obrigações recíprocas – e uma relação de equivalência –

estabelecida entre os serviços prestados ao Estado e o *quantum* devido aos servidores a título remuneratório. A última equação, a de equivalência, encontra-se assegurada pelos incisos X e XV do art. 37 da Constituição de 1988, os quais, conforme já destacado, prevêem a obrigação de revisão geral e a irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos para resguardá-los dos efeitos da inflação.

Sobre os fundamentos relativos à inflação, o referido Ministro levou em consideração os objetivos da reforma administrativa – veiculada através da Emenda Constitucional n. 19/1998 – de promover a modificação de paradigma relativamente ao tratamento do servidor público, destacando a recuperação do respeito e da imagem do servidor perante a sociedade e a melhoria das condições de trabalho. Merece destaque o seguinte trecho de seu voto:

> O servidor público, em sentido amplo, não tem o mesmo poder de barganha dos trabalhadores em geral. (...) Surge a percepção de ser a correção monetária uma necessidade para manter o objeto da relação jurídica, e não vantagem para aquele que pretende obtê-la. (...) A garantia é de manutenção do valor da remuneração, e não da correspondente expressão monetária (STF. RE n. 565.089/SP).

Destarte, tomando por base a fundamentação de que carece ao Poder Judiciário competência para condenar os demais poderes constituídos em obrigação de legislar (Verbete n. 339 da Súmula do STF), a fim de revisar, anualmente, os vencimentos dos servidores públicos – e também o subsídio dos agentes políticos –, demonstrou-se que o novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, por força do julgamento, ainda inacabado, do recurso extraordinário n. 565.089 possibilita a condenação do Estado por responsabilidade civil por descumprir norma constitucional de aplicabilidade imediata.

O Supremo Tribunal Federal não pode se limitar a ditar o pagamento da diferença de vencimento em face à sua não indexação. Além de fixar um índice para ditar a correção dos vencimentos passados, e assim fixar a indenização com juros, deve ainda usar o mesmo índice para os futuros vencimentos dos servidores, até que uma lei assim o faça.

Entretanto, a interpretação que o Poder Judiciário fazia da norma do art. 37, X, da Constituição brasileira de 1988 nem sempre convergiu com os interesses dos servidores públicos. Resgatando um dos primeiros pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a revisão geral anual, tem-se o Mandado de Segurança n. 22.439-8/DF, julgado no ano de 1996, no qual se buscou a revisão da remuneração dos servidores públicos civis e militares com amparo também no art. 37, inciso X, cuja redação original era a seguinte:

> X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data. (BRASIL, 1988).

Os impetrantes sustentaram que, não obstante não ter havido lei de iniciativa do Chefe do Executivo para o ano de 1995 a respeito do que dispunha a redação original do art. 37, X, da Constituição da República de 1988, a Lei Federal n. 7.706/88[48] continuava em vigor naquele ano, pois foi ratificada pelas Leis Federais posteriormente publicadas[49], notadamente pelo Projeto de Lei do Orçamento do ano de 1996 encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, que previu reajuste de 10,83%, referente ao Índice de Preços ao Consumidor em Real – IPCR acumulado de janeiro a junho de 1995, a ser concedido aos servidores públicos civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, em sua data-base, em virtude do reconhecimento das perdas remuneratórias decorrentes da política econômica à época que, segundo o DIEESE e o IBGE, não houve revisão adequada da remuneração, e as perdas inflacionárias estariam na ordem de 46,19%, de acordo com o primeiro, e 21,98%, de acordo com o segundo. Pelos fundamentos do Mandado de Segurança, dada a inércia do Presidente da República, detentor da iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração[50], o Poder Judiciário deveria compeli-lo a tomar a iniciativa do reajuste adequado.

Não se questiona que o provimento judicial seja vinculado ao pedido realizado pelo jurisdicionado. Assim, na análise do referido mandado de segurança, entende-se que o Supremo Tribunal Federal não poderia mesmo proferir decisão condenatória por responsabilidade civil do Estado por omissão legislativa: primeiro, porque o mandado de segurança não comporta pretensão dessa natureza; segundo, porque não foi realizado pedido de condenação por responsabilidade civil do Estado. O que se pretende demonstrar com a análise desse julgamento é a hermenêutica que a maioria dos Ministros realizaram sobre a norma original do art. 37, X, da Constituição, a qual se reflete no voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, em 1996, de onde se extrai o seguinte trecho:

> Cabe salientar, neste ponto, que a norma inscrita no art. 37, X, da Carta Política, além de não legitimar a possibilidade de qualquer estipulação de data-base, também

[48] O art. 1º da Lei 7.706/88 dispunha: "A partir de 1989, o mês de janeiro será considerado data-base das revisões dos vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores, civis e militares, da Administração Federal Direta, das Autarquias, dos extintos Territórios Federais e das fundações públicas".
[49] As Leis n. 7.974/89 (art. 1º), 8.162/91 (art. 1º), 8.622/92 (art. 1º) e 8.880/94 (artigos 19, 27 e 28).
[50] Art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição brasileira de 1988.

> não assegura aos servidores públicos em geral direito subjetivo à revisão compulsória de vencimentos em determinado período.
> Na cláusula constitucional inscrita no art. 37, X, da Carta Política, inexiste, para o chefe do Poder Executivo, o dever de iniciar, em determinado período, o processo legislativo concernente à revisão geral da remuneração. (STF. Mandado de Segurança n. 22.439-8/DF)[51]

Por oito votos contra três, o Supremo Tribunal Federal denegou a ordem no mandado de segurança, extraindo-se duas vertentes de entendimentos: (a) que a redação originária da norma do art. 37, X, da Constituição da República de 1988 não assegurava aos servidores públicos qualquer direito subjetivo à revisão de suas remunerações periodicamente, e (b) que inexiste obrigação constitucional imposta ao Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo de lei que revisasse periodicamente a remuneração dos servidores.

Chama-se a atenção, também, para outro julgamento ocorrido no Supremo Tribunal Federal no ano de 2001, desta vez a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão n. 2.061-7/DF, ajuizada após a Emenda Constitucional n. 19/1998 ter alterado a redação original do art. 37, X, da Constituição da República brasileira. Os fundamentos utilizados pelos autores foram os de que a norma constitucional assegura aos servidores públicos/agentes políticos a revisão geral anual de sua remuneração/subsídio, o que obriga o Presidente da República a remeter ao Congresso Nacional, anualmente, projeto de lei sobre a questão. Requereu-se nessa ADI por omissão que o Judiciário estipulasse prazo ao Chefe do Executivo para iniciativa legal, e que ele fosse cientificado de seu dever constitucional de enviar projeto de lei em período não superior a doze meses.

O voto proferido pelo relator do acórdão, Ministro Ilmar Galvão, enfatizou que não há mais dúvida de que incumbe ao Chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional, através do envio, a cada ano, ao Congresso Nacional, de projeto de lei que disponha sobre a revisão geral anual. O Ministro Maurício Corrêa, em voto que acompanhou o entendimento do relator, destacou que “a partir da redação dada ao inciso X do artigo 37 da Constituição, pela Emenda Constitucional n. 19, evidentemente que está caracterizada a omissão” (STF. ADI n. 2.061-7/DF). Nesse sentido também foi o voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio, segundo o qual:

> (...) o Legislador constituinte tornou explícita a garantia constitucional, homenageando, com isso, o princípio da irredutibilidade e dando a este uma

[51] Nesse sentido teorizam Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1. Saraiva, 1990, p. 249-250), Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira, vol. 2. Saraiva, 1990, p. 375), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo. 5 ed. Atlas, 1995, p. 362-363) e Adilson Abreu Dallari (Regime Constitucional dos Servidores Públicos. 2 ed. RT, 1990, p. 57-58).

> orientação pedagógica. Previu a unidade de tempo "ano" para a revisão dos vencimentos. Tem-se a revelação, em bom vernáculo, de que o princípio da irredutibilidade não se situa no plano simplesmente formal, mas efetivo, tendo como finalidade a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos. (STF. ADI n. 2.061-7/DF).

Destarte, à unanimidade de votos, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade por omissão para caracterizar a mora do Chefe do Poder Executivo no encaminhamento do projeto de lei que efetivasse o comando normativo do inciso X do artigo 37 da Constituição da República de 1988.

Mostra-se oportuno, ainda, transcrever trecho do voto do Ministro Marco Aurélio sobre a preocupação de o Chefe do Poder Executivo descumprir seu dever de iniciar o projeto de lei, mesmo após pronunciamento do Supremo Tribunal Federal:

> (...) corremos o risco, principalmente em terra brasileira, de vir à baila uma decisão do Supremo Tribunal Federal sem eficácia maior, bastando, para tanto, que persista o Chefe do Poder Executivo na omissão, ora certificada pela Corte. Espero, porque confio no perfil democrático de Sua Excelência, que o Presidente da República, (...) diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, do órgão de cúpula do Poder Judiciário, certificando de forma clara, precisa, o ato omissivo, encaminhe o projeto, objetivando a revisão da remuneração dos servidores públicos. Com isso, as instituições demonstrarão à sociedade brasileira que estão funcionando, como é próprio no Estado Democrático de Direito. (STF. ADI n. 2.061-7/DF).

Demonstrou-se, através da análise de três julgamentos do Supremo Tribunal Federal, a evolução do entendimento daquela Corte sobre a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos, iniciando-se com a negativa de direito à revisão geral dos vencimentos/subsídios em virtude da inflação, passando pelo entendimento de que a revisão geral anual é possível, até culminar na responsabilidade civil do Estado pela omissão legislativa sobre a norma do art. 37, X, da Constituição da República brasileira de 1988.

3.2.3 A revisão geral anual sob a ótica do Tribunal de Contas de Minas Gerais

No ano de 1964 foi publicada no Brasil a Lei n. 4.320 que estabeleceu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos também no art. 165, § 9º, I e II, da Constituição da República do Brasil de 1988. No ano 2000, todavia, foi publicada a Lei

Complementar n. 101 com o objetivo de controlar o endividamento público e implementar instrumentos de transparência na execução financeira e orçamentária. Denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ela trouxe uma série de diretrizes gerais para balizar as autoridades no que diz respeito à administração das finanças públicas, nos três níveis de governo.

Dentre as modificações em matéria financeira e orçamentária trazidas pela nova legislação, destaca-se o limite ao endividamento público, a obrigação de um retorno rápido a certos níveis de endividamento em caso de os limites serem temporariamente ultrapassados, a definição de regras rígidas para o comportamento dos gastos com pessoal ao final do mandato, a vedação da possibilidade de refinanciamento ou postergação de dívidas entre entes da federação e o estabelecimento de limites para a despesa com pessoal - sendo esta a parte que diretamente interessa a esse momento do estudo.

A nossa Constituição já impunha aos entes federados, desde o ano 1988, limites de gastos com pessoal, podendo-se citar como exemplo os artigos 29-A e § 1º; 27, § 2º; 28, § 2º; 37, XI, 39, § 4º e, principalmente, o art. 169, *caput*, agora com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, qual seja: "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". Regulamentando este último dispositivo da Constituição da República de 1988, a Lei Complementar n. 101/2000 trouxe normas específicas nos art. 18 e 19, definidoras do que se deve considerar como "despesa total com pessoal" e quais os limites a serem observados nos três níveis de governo[52].

Diante desses limites de gastos com pessoal[53] se poderia questionar se a norma do art. 37, X, da Constituição da República de 1988, bem como o dever do Chefe dos Poderes

---

[52] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinqüenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000).

[53] A Lei Complementar n. 101/2000 determina que os limites globais definidos em seu art. 19 não poderão exceder percentuais específicos para o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, quando houver, nas três esferas de governo. "Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:I - na esfera federal:a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes

Executivo e Legislativo de dar início ao processo legislativo relativo à edição de Lei/Resolução que disponha sobre a revisão geral anual, não colidiria com os limites estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000. Em outras palavras, os gastos com a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos entrariam no somatório da despesa com pessoal e, diante disso, ficariam limitados pelos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal?

A resposta há de ser negativa. Mesmo que as remunerações e os subsídios ultrapassem os limites de gastos com pessoal em virtude da aplicação da norma do art. 37, X, da Constituição da República de 1988, não haverá sanção ao ente federado e muito menos ao Chefe do Poder Legislativo (ou do Poder Executivo) por ter realizado sua exclusiva iniciativa do projeto de Resolução/Lei. E isso ocorre porque a revisão geral e anual das remunerações e subsídios tem por objetivo atualizá-las, revisá-las para que a quantidade de moeda que os servidores e agentes políticos recebem não tenha seu poder de compra defasado diante dos efeitos da inflação. Nesse sentido entende Di Pietro[54].

A própria Lei Complementar n. 101/2000 traz dispositivo normativo que excepciona a recomposição remuneratória, proveniente da revisão geral e anual, dos limites de gastos com pessoal[55]. Agindo desta maneira, o legislador pareceu não se esquecer que a receita do Estado que compõe a base de cálculo dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo é corrigida em face do processo inflacionário, não ocasionando arrocho orçamentário e inflacionário a revisão geral das remunerações e subsídios.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao responder a Consulta n. 812.412 no ano de 2010, já se pronunciou sobre o caso e deixou claro que existe uma exceção quanto

---

dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;II - na esfera estadual:a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;III - na esfera municipal:a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo".

[54] A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua revisão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios. (DI PIETRO, 2007, p. 500).

[55] Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (grifamos). (BRASIL, 2000).

ao estabelecimento de limite para a despesa com pessoal, sendo esta exceção de fundo constitucional, quando se trata da revisão geral e anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos.

> A Lei de Responsabilidade Fiscal traz ainda disposições específicas quanto à revisão anual obrigatória, consignadas no art. 22, parágrafo único, I, e no art. 71 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro dispositivo excepciona a revisão, de fundo constitucional, do "congelamento" de despesas a que se sujeita o órgão quando atinge 95% do limite de gastos com pessoal. Já o segundo tinha por fim limitar a elevação de gastos nos exercícios subsequentes à entrada em vigor da LRF. Nenhum dos dispositivos, contudo, que buscam preservar o poder de compra dos vencimentos do servidor a despeito de qualquer contingência, prevê hipótese de subtração das despesas decorrentes da revisão geral anual da remuneração do somatório de gastos com pessoal. (TCE-MG. Consulta n. 812.412).

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, no ano de 2012, foi mais enfático ao responder a Consulta n. 835.856, no sentido de que a revisão geral anual da remuneração dos servidores municipais é permitida ainda que se ultrapasse o limite da despesa total com pessoal:

> (...) É permitida a revisão geral anual remuneratória dos servidores municipais, ainda que ultrapassado o limite prudencial da despesa total com pessoal, adotando-se as determinações previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa revisão deverá ser realizada com base em índice oficial de apuração do acúmulo inflacionário e deverá cobrir um período de 12 (doze) meses. (TCE-MG. Consulta n. 835.856, 2012)

Estando esclarecido que os gastos com a revisão geral e anual das remunerações e subsídios de servidores e agentes políticos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição da República brasileira de 1988, incluem-se no somatório da despesa com pessoal descrito no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas não trazem quaisquer vedações/sanções ao Poder concedente ao reajustar as remunerações e subsídios, por força do art. 22, parágrafo único, I, também da Lei de Responsabilidade Fiscal, faz-se necessário, por fim, elucidar que o Tribunal de Constas de Minas Gerais deixou claro, ao responder a Consulta n. 811.256 no ano de 2010, que a revisão geral e anual deve ser realizada respeitando a iniciativa privativa do projeto de lei de cada dirigente do respectivo poder, ou seja, ao Chefe do Poder Executivo cabe a iniciativa para a revisão das remunerações de seus servidores; ao Poder Legislativo cabe a iniciativa para revisar as remunerações de seus servidores e dos agentes políticos. Nesse sentido, veja-se trecho da resposta à Consulta:

> (...) estabeleceu a CR/88 regras próprias para a regulamentação dos sistemas de remuneração dos agentes públicos, outorgando a autoridades distintas a competência para sobre eles disporem.
> No art. 29, inciso V, da CR/88, atribuiu-se à Câmara Municipal a iniciativa de lei para fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais. De igual forma, no art. 29, inciso VI, do diploma constitucional, outorgou-se à Câmara a competência para fixar o subsídio dos vereadores que, consoante determinado por este Tribunal na Consulta de n.º 752.708/09, de minha relatoria, pode ser realizada mediante resolução ou lei de iniciativa da Câmara.
> Já no que se refere aos servidores públicos, cada órgão possui autonomia para dispor sobre a criação de cargos, organização em carreira e estabelecimento de remuneração, sempre realizados mediante lei específica de iniciativa privativa do Chefe do respectivo poder. Assim, para a regulamentação do sistema remuneratório dos servidores do Poder Legislativo, no âmbito municipal compete ao Presidente da Câmara a iniciativa de projeto de lei que vise qualquer forma de acréscimo em sua remuneração; para os servidores do Poder Executivo, de igual forma, a competência da iniciativa de lei pertence ao Chefe do Executivo local, haja vista a aplicação do princípio da simetria constitucional e a previsão contida nos artigos 51, inciso IV, e 61, § 1º, inciso II, "a", da CR/88. (TCE-MG. Consulta n. 811.256).

Portanto, diante da competência privativa de cada Poder para revisar anualmente as remunerações e os subsídios, deve-se ressaltar também que a expressão *"sempre na mesma data e sem distinção de índices"* contida no inciso X do art. 37 da Constituição da República de 1988, significa que deve haver homogeneidade de tratamento dos agentes públicos no âmbito de cada Poder constituído. Destarte, "descaberia, por exemplo, fixar-se um determinado percentual de revisão para os subsídios dos vereadores e outro diferente para a remuneração dos servidores do legislativo local, haja vista serem ambos agentes públicos pertencentes ao mesmo órgão" (TCE-MG. Consulta n. 811.256).

Segundo o Tribunal de Contas de Minas Gerais, a utilização de um mesmo índice dentro de um determinado Poder constituído não significa que o índice utilizado por outro Poder constituído deva ser o mesmo para a revisão anual, porquanto a Constituição atribui competência distinta quanto à iniciativa do projeto de lei. Respondendo à Consulta n. 811.256 quanto à obrigatoriedade da utilização do índice atrelado à revisão anual dos servidores do Poder Executivo (iniciativa de lei de competência do Chefe do Poder Executivo) na revisão anual dos subsídios dos agentes políticos (iniciativa de lei de competência do Poder Legislativo), o Tribunal de Contas de Minas Gerais respondeu o seguinte:

> (...) os índices a serem aplicados devem ser fixados por meio de lei específica, observada a iniciativa privativa estabelecida pela CR/88, não sendo obrigatória a utilização do mesmo índice aplicado na revisão geral anual dos servidores públicos do Município. (TCE-MG. Consulta n. 811.256).

Sobre o tema, vale conferir o que o verbete n. 73 da Súmula do Tribunal de Contas mineiro, publicada em 26/11/2008, preconiza sobre a questão:

> No curso da legislatura, não está vedada a recomposição dos ganhos, em espécie, devida aos agentes políticos, tendo em vista a perda do valor aquisitivo da moeda, devendo ser observados na fixação do subsídio, a incidência de índice oficial de recomposição do valor da moeda, o período mínimo de um ano para revisão e os critérios e limites impostos na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. (MINAS GERAIS. TCE. Súmula n. 73).

Verifica-se, pois, que a economia brasileira foi e continua sendo amplamente indexada, tornando-se difícil imaginar que os valores das remunerações e subsídios de servidores e agentes políticos permaneçam inertes em período superior a um ano. Ainda que a validade/aplicabilidade das normas constitucionais devesse ser uma constante nas ações dos gestores públicos no contexto de um Estado Democrático de Direito, aos quais compete zelar pelo cumprimento da Constituição da República Federativa do Brasil, ainda assim se faz necessária a busca pelo provimento jurisdicional, notadamente quando se objetiva a eficácia do art. 37, X, da Constituição, visto como um dos instrumentos de planejamento da gestão do Chefe do Poder Legislativo Municipal.

Atendendo não apenas aos anseios sociais, mas pautando-se, sobretudo, pelo cumprimento do que determina a Constituição da República brasileira de 1988, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo por via do julgamento do recurso extraordinário n. 565.089/SP, iniciada em 2007, ainda em tramitação perante a Corte, que o Estado é civilmente responsável pela omissão legislativa sobre a norma do art. 37, X, da Constituição. Diante disso, a referida norma constitucional deve ser encarada com seriedade pelos Administradores Públicos detentores da competência, constitucionalmente atribuída, para darem início ao processo legislativo que objetive a feitura de lei para revisar, anualmente, as remunerações dos servidores públicos e os subsídios dos agentes políticos, notadamente porque, no caso específico de Minas Gerais, o posicionamento do Tribunal de Contas sobre o limite de gastos com pessoal de que dispõe o art. 169, *caput*, da Constituição da República de 1988, é no sentido de que o valor das remunerações e dos subsídios se inclui no somatório da despesa com pessoal de que dispõe o art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000, mas se constitui em uma exceção explicitamente normatizada pelo art. 22, parágrafo único, inciso I, da referida Lei Complementar.

Em outras palavras, ainda que a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite, a revisão geral poderá (e deverá) ocorrer anualmente, a fim de evitar danos aos servidores públicos e agentes políticos, bem como evitar a responsabilização estatal pela omissão no dever de agir.

3.3 O aumento do valor dos subsídios dos agentes políticos municipais

Outra questão que merece ser analisada sob a ótica do planejamento orçamentário-financeiro diz respeito ao aumento do valor dos subsídios dos agentes políticos municipais, tendo em vista as diversas normas constitucionais que estabelecem limites e prazos que balizam a conduta dos agentes políticos no sentido de majorar o valor de suas remunerações acima da inflação no período. É bem verdade que esse assunto desperta o interesse e a curiosidade dos cidadãos, sentimentos que geralmente vêm seguidos pela indignação, principalmente diante das circunstâncias políticas atuais. Ocorre que a exposição do assunto realizada de ora em diante é destituída de sentimentalismo, pois o assunto será abordado segundo as normas do ordenamento jurídico nacional, as quais, quer se queira ou não, são normas válidas e de cumprimento obrigatório não apenas pela parte beneficiária – no caso os agentes políticos do Poder Legislativo municipal –, mas também pela sociedade.

Isso não significa que a sociedade não-política deverá concordar com tudo aquilo que acontece em matéria remuneratória dos agentes políticos. Não se trata disso, pois não são raras as vezes em que os mandatários do Poder agem com excesso no aumento do valor de seus subsídios, se comparado ao percentual do aumento remuneratório dos servidores públicos em geral.

Feitas essas considerações, e a fim de se ingressar na exposição do assunto, necessário que se busque, sucintamente, a origem do termo *subsídio.* Historicamente, o subsídio era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e outra variável, sendo a parcela fixa recebida independentemente do comparecimento do parlamentar às sessões legislativas, e a parcela variável recebida em razão do comparecimento e da participação efetiva nas reuniões (SILVA, 2005, p. 682):

> Subsídio. Termo que, tradicionalmente, designava a retribuição outorgada à pessoa investida em cargo eletivo. (...) O subsídio parlamentar, então, se dividia em duas artes: uma fixa e outra variável. Aquela era recebida mensalmente sem consideração ao comparecimento do parlamentar aos trabalhos legislativos, enquanto a parte variável correspondia ao comparecimento efetivo e participação nas votações (SILVA, 2005, p. 682).

Esclareça-se que o texto original da Constituição da República de 1988 não continha a figura do *subsídio* como parcela remuneratória única de agentes políticos. A redação original do inciso V, art. 29, do texto constitucional demonstra a opção do constituinte originário por

retribuir, por meio de *remuneração*, e não por meio de *subsídio*, os serviços prestados pelos agentes políticos[56]:

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
> (...)
> V - **remuneração** do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (BRASIL, 1988)

No passado, era usual a fixação de um 'vencimento-base' de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo (JUSTEN FILHO, 2011, p. 922), não sendo por outra razão que a *remuneração* percebida pelos agentes políticos anteriormente a 04 de junho de 1998 – data em que a Emenda Constitucional n. 19 instituiu o subsídio como forma de remuneração dos agentes políticos – era alvo de críticas consistentes por parte da população, por não ser possível aferir o que era pago, e o quanto era pago aos agentes políticos.

O termo *subsídio* foi inserido na Constituição de 1988 através da Emenda Constitucional n. 19, a fim de assegurar o controle da remuneração dos ocupantes de cargos e funções da mais elevada hierarquia, conforme dispõe o § 4º do art. 39 do texto constitucional (JUSTEN FILHO, 2011, p. 922), cuja redação é a seguinte:

> Art. 39 (...)
> § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por **subsídio** fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

Essa alteração trouxe significativos reflexos em matéria remuneratória, na medida em que a remuneração dos agentes políticos era o teto para a remuneração devida aos demais servidores públicos (JUSTEN FILHO, 2011).

---

[56]Esclareça-se que a teoria moderna considera a *remuneração* como gênero, da qual são espécies o *subsídio* (remuneração devida aos agentes políticos e aos membros de Poder, consistente em parcela única excludente de qualquer outra verba) e os *vencimentos* (remuneração devida aos demais servidores públicos, excluídos os que recebem subsídios, composta por uma parcela correspondente ao vencimento básico e por outra correspondente a vantagens específicas). (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, P. 922).

Feitas essas considerações sobre a origem do termo subsídio na Constituição da República de 1988, passa-se à análise do direito ao aumento (real, acima do valor indexado) do valor do subsídio dos agentes políticos do Poder Legislativo municipal. Para tanto, merece releitura o seguinte trecho da teoria de José Afonso da Silva, extraída do Manual do Vereador, ainda nos idos de 1997, ou seja, antes das alterações constitucionais realizadas por meio da Emenda Constitucional n. 19/98:

> A Constituição de 1988, art. 29, incs. V, VI e VII, reafirmou a tradição, muito justa, da remunerabilidade do mandato de Vereador, nos limites ali expressos, ao dispor que a remuneração dos Vereadores, fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III e 153 § 2º, I, mas o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município. O texto não confere uma simples faculdade. Confere um direito, ao determinar que a remuneração corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento da estabelecida para os deputados estaduais. O direito decorre da própria norma constitucional, não mais comporta lei complementar que o estabeleça, como se exigia no sistema constitucional revogado (SILVA, 1997, p. 76).

O trecho da teoria acima transcrita demonstra que foi por meio do texto da Constituição da República de 1988 que se consolidou a “remunerabilidade” dos vereadores, para se utilizar a terminologia adotada por SILVA (1997). Mas não foi apenas isto o que ocorreu, o texto constitucional instituiu regras sobre os limites remuneratórios e temporais para alteração de valores remuneratórios para as legislaturas. Hoje, ou melhor, desde a publicação da Emenda Constitucional n. 19/98, outras modificações foram feitas ao texto constitucional para normatizar o novo sistema remuneratório por subsídios, todos eles introduzidos também através da referida Emenda, as quais serão, a partir de agora, analisadas.

3.3.1 O limite temporal (art. 29, inciso VI, da CR)

A primeira regra a ser observada para que ocorra o aumento do valor real do subsídio dos membros do Poder Legislativo municipal diz respeito ao limite temporal para publicação do ato normativo que o veiculará, denominado princípio da anterioridade. Essa regra está disposta no inciso VI do art. 29 da Constituição da República de 1988, e proíbe que o subsídio dos vereadores possa ter acréscimos reais dentro de uma mesma legislatura:

> Art. 29. (...)
> VI – **o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os

> seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (BRASIL, 1988). (grifamos).

Significa dizer que os vereadores de uma legislatura não podem "dizer" o valor do subsídio por eles percebido, pois este deve ser fixado dentro de uma legislatura para vigorar na próxima. A norma constitucional estabelece ainda que a respectiva Lei Orgânica fixará os critérios para que haja o aumento, sendo que as Leis Orgânicas, geralmente, estabelecem a última sessão legislativa para a confecção do ato normativo, colocando como termo final a data das eleições, a fim de que o projeto esteja publicado. Esse critério impede que os vereadores legislem em causa própria e fixem o valor de seus próprios subsídios para a próxima legislatura, após serem sabedores de que foram (re)eleitos.

Referida norma constitucional já foi objeto de duas alterações pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 25/2000. Durante o tempo em que vigorou a redação atribuída pela EC n. 19, o inciso VI do art. 29 possibilitou interpretação segundo a qual o princípio da anterioridade não deveria mais ser observado, e as normas constantes nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas que dispusessem pela necessidade de observância do referido princípio estariam contrariando o texto constitucional. Veja-se a redação do art. 29, inciso V, alterado pela EC n. 19/98:

> VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998)

Assim, em vários entes federados ocorreu o episódio de os Poderes Legislativos locais iniciaram projetos de lei no sentido de aumentarem o valor do subsídio de seus respectivos vereadores, fixando a vigências dessas leis para a própria legislatura. Posteriormente tiveram seus atos questionados por contrariedade às Constituições Estaduais ou às Leis Orgânicas, as quais normatizavam a obrigatoriedade de observância do princípio da anterioridade, tal qual dispunha a redação originária do art. 29, inciso V, do texto constitucional[57].

Nesse sentido, vale transcrever trecho do acórdão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Min. Maurício Correa quando do julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento n. 417.936-8/RS, publicado em 22 de abril de 2003:

---

[57] Art. 29 (...) V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I (Constituição da República de 1988).

> (...) 2. A jurisprudência desta corte é pacífica ao tratar o sistema de remuneração dos vereadores como assunto de competência de Lei Orgânica Municipal, devendo esta respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional, estadual e federal.
> 3. Quanto à alegação da agravante de que os precedentes citados foram superados com a edição da Emenda Constitucional n. 19 de 04/06/1998 e que com isso o dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que determina a aplicação do princípio da anterioridade tornou-se inconstitucional, não assiste melhor sorte a recorrente.
> 4. A EC n. 19/98 retirou do texto do artigo 29, inciso VI a determinação de que a remuneração dos agentes políticos municipais fosse fixada em cada legislatura para a subsequente. Não houve vedação a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas omissão do legislador quanto à questão. Assim, a obrigatoriedade de simetria entre as regras básicas do processo legislativo federal e as constituições estaduais não foi desrespeitada no presente caso, pois a omissão não é passível de reprodução, apenas as vedações e os comandos imperativos do texto constitucional.
> 5. Ademais, a disposição contida na Constituição Estadual atende ao princípio constitucional da moralidade, esculpido no artigo 37 da Constituição Federal. Tanto é assim, que com a edição da Emenda Constitucional n. 25 de 14/02/2000 o legislador supriu a omissão existente, fixando, inclusive, limites aos subsídios dos agentes políticos. (BRASIL. STF. AgRg no AI n. 417.936-8/RS)

Com o advento da Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, o constituinte derivado afastou a controvérsia acerca da interpretação no momento em que modificou a redação da norma e incluiu o termo “em cada legislatura para a subsequente”. Veja-se:

> Art. 29 (...)
> VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subseqüente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

No Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas possui entendimento reiterado sobre a questão, situação que deu ensejo ao enunciado n. 63 da Súmula da referida Corte de Contas, segundo o qual:

> **O subsídio dos Vereadores**, incluído o dos membros da mesa diretora, **será fixado pelas respectivas câmaras municipais em cada legislatura para a subsequente**, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (MINAS GERAIS. TCE. Súmula n. 63). (grifamos).

Portanto, para que o aumento do valor do subsídio dos agentes políticos do Poder Legislativo municipal seja constitucional, necessário que se observe o princípio da

anterioridade e o limite temporal estabelecido na respectiva Lei Orgânica, sob pena de macular a constitucionalidade do ato normativo que veicular o aumento real.

3.3.2 Os limites de valor e populacional (art. 29, inciso VI, alíneas de "a" a "f", da CR)

Além de estabelecer o limite temporal para votação do ato normativo que aumentará o valor do subsídio dos vereadores, a Constituição estabeleceu dois outros critérios para estabelecer o valor máximo do subsídio, sendo um deles fixo e outro variável. O critério fixo diz respeito ao valor do subsídio dos Deputados Estaduais, e o critério variável se relaciona ao número de habitantes do respectivo município. Veja-se a redação da parte final do inciso VI, art. 29 da CR, bem como de suas alíneas "a" a "f":

> Art. 29. (...)
> VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica **e os seguintes limites máximos:**
> a) em Municípios de **até dez mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **vinte por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais;
> b) em Municípios **de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **trinta por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais;
> c) em Municípios **de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **quarenta por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais;
> d) em Municípios **de cem mil e um a trezentos mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **cinqüenta por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais;
> e) em Municípios **de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **sessenta por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais;
> f) em Municípios **de mais de quinhentos mil habitantes**, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **setenta e cinco por cento** do subsídio dos Deputados Estaduais; (BRASIL, 1988).

Assim, o critério variável (número de habitantes do município) é que ditará o percentual do critério fixo (valor do subsídio do Deputado Estadual) que poderá ser utilizado como *limite máximo* na fixação do valor do subsídio do vereador. Diz-se limite máximo porque ainda que haja disponibilidade financeira, consoante as demais regras constitucionais abaixo elucidadas, mesmo assim, nada impede que os vereadores aprovem ato normativo que veicule aumento real no valor de seus subsídios em patamar inferior ao estabelecido nas alíneas "a" a "f" do inciso VI, art. 29 da CR, acima transcrito.

Aliás, é bom que se diga que após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 25/2000, que estabeleceu o teto do subsídio do vereador em relação ao percentual da remuneração do deputado estadual segundo o número de habitantes do respectivo município, não é raro de se ver uma situação de aumento real no valor do subsídio dos agentes políticos do Poder Legislativo municipal em percentuais de 63% (sessenta e três por cento), conforme foi noticiado em relação ao Poder Legislativo da cidade do Rio de Janeiro, que atingiu o percentual de 74,9% (setenta e quatro vírgula nove por cento) dos 75% (setenta e cinco por cento) permitidos[58].

3.3.3 O limite em relação à receita do município (art. 29, inciso VII, da CR)

Além do número de habitantes do município, que servirá de base para se calcular o valor do subsídio do vereador com referência no percentual do subsídio do deputado estadual, existe outra norma constitucional que determina o limite máximo do *percentual da receita do município* que poderá ser utilizado para fixação do valor do subsídio dos vereadores. Trata-se do inciso VII do art. 29 do texto constitucional, que possui a seguinte redação:

> VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 1, de 1992) (BRASIL, 1988).

Não é por outra razão que a parte final da norma do inciso VI, art. 29, do texto constitucional contém a expressão “limites máximos” para fixação do subsídio dos vereadores, pois ainda que haja disponibilidade de caixa para fixar seu valor no percentual máximo do subsídio do deputado estadual, correlativo ao número de habitantes do município, esse aumento real não poderá ocorrer se o valor total da despesa com a remuneração dos vereadores ultrapassar o montante de 5% da receita do município, independentemente de qual seja seu número de habitantes. Assim, haverá obrigatoriedade de se recalcular o aumento, a fim de adequá-lo aos limites constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade.

Então, mesmo que haja disponibilidade de caixa no Poder Legislativo, se o valor do subsídio ultrapassar o montante de 5% (cinco por cento) da receita do Município haverá obrigatoriedade de diminuir seu valor.

---

[58] http://oglobo.globo.com/topico-eleicoes-2012/rio-tem-os-maiores-salarios-de-vereador-do-pais-5549591

3.3.4 O limite em relação à receita do Poder Legislativo (art. 29-A, § 1º, da CR) e a responsabilidade do Presidente do Poder Legislativo Municipal por seu descumprimento (art. 29-A, § 3º, da CR)

Outra regra constitucional está inserida no § 1º, art. 29-A, da Constituição da República de 1988, segundo a qual a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. Veja-se:

> Art. 29-A. (...)
> § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Brasil, 1988)

Através dessa regra, o constituinte limitou o gasto do Poder Legislativo Municipal com o pagamento das remunerações (subsídio de seus vereadores e vencimentos de seus servidores), não podendo ultrapassar o percentual de 70% (setenta por cento) de sua receita com a referida folha de pagamento. Sobre a questão o Tribunal de Contas de Minas Gerais já se manifestou:

> (...) Em verdade, encargos sociais são obrigações que decorrem da folha, mas não integram o seu montante. Essas despesas são distintas e acontecem em momentos diferentes. Por isso, o conceito jurídico de folha de pagamento não é elástico ao ponto de incluir os encargos sociais que dela somente se utiliza para fins de base decálculo (...). Assim, resta evidenciado que a regra do limite de 70% da receita com folha de pagamento, aplicada num conceito jurídico, não alcança os encargos sociais (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 638893).

Além disso, a Emenda Constitucional n. 25/2000 impôs o crime de responsabilidade ao Presidente da Câmara Municipal, caso ultrapasse ao limite de gasto com folha de pagamento, fixado no percentual de setenta por cento da receita do Poder Legislativo:

> § 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

3.4 Direito subjetivo à imediata nomeação em concurso público

Após quase vinte e cinco anos da Constituição da República Federativa do Brasil, que restabeleceu as bases democráticas, ainda se observam resquícios de uma interpretação

vetusta no que diz respeito ao direito de ser nomeado em concurso público de ingresso no serviço público, para o qual se logrou aprovação dentro do número de vagas do Edital. E dentre os vários argumentos utilizados para obstar a imediata nomeação do candidato aprovado no cargo público, encontra-se o da ausência de recurso público para o pagamento da correspondente remuneração, elevado à categoria de direito discricionário.

Esse é um típico argumento de ausência de planejamento financeiro da Administração, que transmite a desorganização orçamentário-financeiro da fase interna do concurso público de ingresso no serviço público aos cidadãos aprovados e classificados dentro do número de vagas previstas no Edital, após cumprirem todas as suas exigências.

A nova interpretação que vem sendo atribuída ao Direito Administrativo, acolhida pelos Tribunais em recentes precedentes, vem reconhecendo o direito subjetivo à imediata nomeação em certos casos, conforme se verificará no decorrer deste tópico. Todavia, como esse direito subjetivo nem sempre foi reconhecido, aliás, atém bem pouco tempo o entendimento prevalecente apontava no sentido de sua inexistência, esclareçam-se, sucintamente, a origem dessa hermenêutica.

Ela remonta ao modelo liberal do Estado de Direito, que foi concebido com base no império da lei e na separação de poderes, havendo nítida cisão entre o público (atribuições do Estado) e o privado (possibilidades dos indivíduos), neste modelo, o Estado era a antítese da sociedade (DIAS, 2003, p. 68).

Nessa época nasceram os ordenamentos jurídicos, impondo limites ao absolutismo monárquico, sendo também produtos desse período da modernidade o sistema administrativo. O Estado se converteu em “Estado Legal”, sendo denominado por Carl Schmitt de “Estado legislativo” (DIAS, 2003, p. 141).

A mudança estrutural se operou no paradigma do Estado Social a partir do momento em que o Estado passou a atuar na esfera dos interesses sociais, legitimando-se no sentido de detê-los. Deixou-se para trás a visão de um Estado observador da sociedade e garantidor de direitos fundamentais mínimos, criando-se a figura de um Estado atuante nas relações sociais, notadamente para subsidiar o capitalismo e a assistência prestada aos cidadãos.

Sob a égide do modelo Social de Direito, o Estado deixou de ser coadjuvante para assumir o papel de protagonista nas relações dos e para com os cidadãos, provendo não apenas os direitos fundamentais negativos, garantidos por um direito à defesa dos cidadãos em relação à autoridade, mas também direito fundamentais positivos, garantidos por um direito à prestação, como saúde, previdência, assistência, dentre outros (DIAS, 2003, p. 142-143).

O indivíduo, com isso, reduziu-se a uma posição de cliente em relação à Administração, que provê serviços e benefícios, pois o sistema administrativo significou a rejeição privatística do papel do cidadão, por acolher suas liberdades negativas. Em outras palavras, o Estado preteriu a atuação do indivíduo na construção do Direito.

Décadas após a Segunda Guerra Mundial, o modelo social já não comportava coexistir com uma sociedade complexa e plural, de "cosmovisões heterônomas" (SOUZA CRUZ, 2008, p. 139), surgindo o modelo do Estado Democrático de Direito como alternativa ao modelo anterior, concretizando os direitos de terceira geração (direitos difusos) e respaldando uma releitura dos direitos de primeira e segunda geração, a fim de adequá-los a essa nova sociedade.

Nesse contexto, segundo Menelick de Carvalho Netto, os direitos de primeira geração são revistos como direitos de participação no debate público, tendo em vista o caráter "participativo, pluralista e aberto" (CARVALHO NETTO, 1999, p. 481) do Estado Democrático de Direito.

O positivismo[59], consubstanciado no normativismo formalista de Hans Kelsen, não possui mais espaço nesse período pós-moderno, por entender que "uma norma jurídica não vale porque tem um determinado conteúdo, mas porque foi criada segundo uma forma fixada por uma norma pressuposta fundamental e, logo, todo e qualquer conteúdo pode ser Direito" (MENDES, 2007, p. 119).

O Estado Democrático de Direito, paradigma adotado na Constituição vigente, deve dirigir a hermenêutica que se faz do texto constitucional e da legislação infraconstitucional. Por essa e outras razões é que se fala da necessidade da "interpenetração entre Estado e sociedade e, consequentemente, da interpenetração daquilo que se denomina público e privado no paradigma do direito formal burguês". É no Estado Democrático de Direito que acontece a participação popular na construção das instituições públicas, através do princípio da soberania popular que "impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado, no qual se inclui o Poder Legislativo. (DIAS, 2003, p. 143-151).

---

[59] A tendência do positivismo jurídico que significou um marco no estudo do Direito, especialmente em relação ao tema da validade, é a do normativismo [sendo] a teoria do Direito segundo a qual em geral o Direito é redutível a normas. O ordenamento jurídico é exclusivamente um conjunto de normas. Segundo o normativismo a validade das normas (e do ordenamento concebido como conjunto delas) é independente da efetividade ou eficácia real das mesmas e consiste em sua 'positividade', no sentido restrito de 'ser posta' e 'convalidada' no ordenamento. (MENDES, Sônia Maria Broglia. *A Validade Jurídica Pré e Pós Giro Linguístico*. São Paulo: Noeses, 2007, p. 110.).

Entretanto, analisando-se os fatos cotidianos ainda praticados na esfera pública, notadamente pela negativa do direito subjetivo à imediata nomeação e posse nos casos de aprovação e classificação em concurso público de ingresso no serviço público, percebe-se uma volta ao paradigma liberal do Estado de Direito, seja pela interpretação mecanicista que se dá ao princípio da legalidade, seja pela utilização indiscriminada da discricionariedade administrativa. Faz-se tabula rasa de toda legislação planejadora existente, a qual deve ser interpretada de forma sistemática às demais normas constitucionais sobre o concurso público de ingresso no serviço público.

A Constituição da República de 1988, na parte em que dispõe sobre a Organização do Estado, disciplinou que durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira.

O constituinte elegeu o concurso como critério de acesso aos cargos público, garantindo ao aprovado, no prazo de validade previsto no edital, o direito de ser convocado com prioridade sobre novos concursados. Não seria forçoso concluir o óbvio pela leitura do inciso IV, art. 37, do texto constitucional: que o edital seja cumprido. Mas seria esse cumprimento apenas no que diz respeito ao prazo de validade do concurso ou também no que tange à observância de seus demais critérios, dentre eles o número de vagas, a existência de prévia dotação orçamentária, corolário do planejamento orçamentário-financeiro, o interesse da esfera pública no preenchimento dos cargos vagos, o dispêndio de dinheiro e tempo na construção do procedimento para contratação, culminando no direito à imediata nomeação do candidato classificado?

Parece-nos que a resposta há de ser afirmativa no sentido de que a integralidade dos dizeres do Edital vincule não apenas os cidadãos interessados no concurso, mas também seus principais interessados, os Poderes constituídos, sendo esta também a conclusão de Fabrício Mota sobre a questão, para quem o Poder Público “encontra-se tão ou mais sujeito à observância do edital que os candidatos, pelo simples fato de que presidiu sua elaboração e, portanto, determinou seu conteúdo. Por isso, a Administração não pode evadir-se simplesmente das regras que ela mesma determinou e às quais aderem os candidatos” (MOTA, 2007, 148).

Veja-se que a Administração Pública, percebendo a deficiência de seu quadro de pessoal, convence-se da necessidade de realização de novo concurso de ingresso, abrindo procedimento administrativo para promover

> minucioso levantamento dos cargos vagos nos diversos setores administrativos, como são os ministérios, na esfera federal, as secretarias, no âmbito dos Estados e de alguns Municípios, e os departamentos, na maioria das municipalidades, indicando a denominação, o número de cargos ou empregos públicos que poderão ser postos em disputa, os requisitos de provimento, o vencimento e a lei que os criou. Com o inventário dos cargos e empregos vagos, **promove-se o custo das futuras admissões ou contratações com os respectivos encargos e verifica-se se com esse acréscimo as despesas com pessoal permanecem dentro dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. (GASPARINI, 2007, p. 53). (grifamos).

Cumpridas essas formalidades é fundamental que a Administração Pública destaque a dotação orçamentária capaz de suportar as despesas com as futuras nomeações e contratações. "Enquanto essa medida não estiver plenamente concluída, o processo de concurso de ingresso no serviço público deve ficar sobrestado" (GASPARINI, 2007, p. 54). Isso é planejar os gastos, a fim de possibilitar a imediata nomeação do candidato classificado dentro do número de vagas previsto no edital.

Uma vez regularizadas as necessidades e as finanças públicas, exige-se lei criadora dos novos cargos ou ampliativa dos já existentes, publicando-se edital para que os interessados sejam cientificados de que os Poderes constituídos necessitam de suas variadas aptidões.

Após percorrer todo esse trajeto, dispendioso para os cofres públicos, seja o Poder Legislativo, seja o Executivo, seja o Judiciário possuem o dever de cumprir um cronograma que eles mesmos traçaram. Nesse dever está incluído, por óbvio, o respeito que devem ter por suas próprias "vontades", o que significa que devem agir com lealdade ao direito do candidato aprovado dentro do número de vagas que externaram necessitar.

Significa que devem reconhecer o direito subjetivo do cidadão, aprovado dentro do número de vagas disponibilizado no edital, à imediata nomeação e posse, porquanto "ao contrário d'outrora, quando atos de império ficavam a *latere* do controle jurisdicional, o uso da discricionariedade atualmente passa a ser visto como exercício de competência normatizada por regras (leis) e princípios, ambos expressões de dever-ser, tudo na busca da máxima efetividade constitucional" (FERRAZ, 2007, p. 247).

Em análise da jurisprudência pátria sobre o assunto, têm-se dois entendimentos conflitantes, mas coexistentes: a) o aprovado em concurso público dentro do número de vagas não tem direito à imediata nomeação, salvo se dentro do prazo de validade do concurso houver preenchimento da vaga sem a observância da ordem de classificação – esse entendimento culminou na edição da Súmula n. 15 do STF; b) o aprovado em concurso público dentro do número de vagas tem direito à imediata nomeação dentro do prazo de validade do concurso – entendimento não unânime.

Consubstanciado na Súmula n. 15 do Supremo Tribunal Federal, o primeiro entendimento é o mais antigo a respeito do direito de nomeação dos aprovados em concurso público e reflete a posição jurisprudencial ainda de meados do século XX, quando o verbete foi editado depois de reiterados julgamentos, que podem ser expressos pela apelação cível n. 7.387, de 09/08/1944, e pelos recursos ordinários em mandado de segurança n. 8.724, de 09/05/1961, e n. 8.578, de 27/09/1961.

Destaca-se trecho do voto do então Ministro Orosimbo Nonato proferido no ano de 1944, sobre como era (é) o entendimento dispensado à Administração Pública:

> "(...) não pode, a meu ver, e data-venia, alegar o embargado com o 'direito adquirido', ao fito de reclamar a nomeação. Aquele alegado 'direito adquirido' inexiste, no caso; apenas se configura uma 'spes iuris', ainda na fórmula da antiga lei de Introdução; porque subordinada estava a prazo, que se exaurira, e porque a Administração não está constrangida a prover os cargos neste ou naquele discurso de tempo. Razões de ordem econômica e administrativa impediriam pudesse assumir o porto de 'obrigação' o 'dever' de prover cargos públicos em prazo determinado. (...) O concurso em si, não é poderoso a originar direito à nomeação, de acordo com a lei do tempo em que se efetivou. E esta consideração basta para eliminar a possibilidade de se configurar, na hipótese, direito adquirido. (BRASIL. STF. Apelação cível n. 7.387).

É com respaldo nesse discurso que, infelizmente, perpetua-se a aplicação da Súmula 15 do STF, como se os fundamentos ali invocados tivessem alguma aplicação/legitimidade na atualidade.

No ano de 2003, o Supremo Tribunal Federal ainda decidia que a Administração era quem dava a última interpretação pela conveniência e oportunidade a respeito da nomeação de candidato aprovado e classificado dentro do número de vagas em concurso público de ingresso no serviço público. O trecho abaixo diz respeito aos fundamentos utilizados pela Ministra Ellen Gracie no julgamento do agravo de instrumento n. 373.054/SP:

> (...) a jurisprudência desta Corte já se encontra pacificada no sentido de que a aprovação em concurso público não gera direito adquirido à investidura no cargo, que deve estar condicionada ao juízo de conveniência e oportunidade a ser avaliado pela administração pública. (BRASIL. STF. AI 373.054/SP).

O que a aprovação em concurso assegura ao candidato, continua o Supremo Tribunal Federal, "é uma salvaguarda, uma expectativa de direito à não-exclusão, e à não-preterição por outro concorrente com classificação inferior à sua, ao longo do prazo de validade do certame." (BRASIL. RMS 24.551/DF).

Essa interpretação ignora que a atual ordem constitucional garante direitos manifestamente incompatíveis com a realidade então vigente à época da edição da Súmula n. 15. Por essa interpretação foram desconsiderados os fundamentos do Estado Democrático, que na lição de Luciano Ferraz é "fundado em valores tais como cidadania, dignidade humana, pleno emprego, livre iniciativa e pluralismo político". Esqueceram-se de que a Constituição da República e 1988 tem buscado a "superação do legalismo, não como recurso a idéias metafísicas ou abstratas, mas pelo reconhecimento de valores compartilhados por toda comunidade" (FERRAZ, 2007, 247).

Somente no ano de 2004, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 15.034/RS, é que houve o primeiro entendimento segundo o qual as vagas previstas no edital devem ser obrigatoriamente preenchidas, reconhecendo-se a existência de direito subjetivo à nomeação e posse, e não uma salvaguarda, uma expectativa de direito apenas. Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

> Não obstante seja cediço, como regra geral, que a aprovação em concurso público gera mera expectativa de direito, tem-se entendido que, no caso do candidato classificado dentro das vagas previstas no Edital, há direito subjetivo à nomeação durante o período de validade do concurso. Isso porque, nessa hipótese, estaria a Administração adstrita ao que fora estabelecido no edital do certame, razão pela qual a nomeação fugiria ao campo da discricionariedade, passando a ser ato vinculado. (BRASIL. STJ. RMS 15.034/RS).

Isso ocorreu devido às provocações de cidadãos lesados pelos inúmeros atos dos Poderes constituídos, entendedores, até então, de que o ato de nomeação consistia em mera liberalidade, um ato discricionário público e descompassado das normas constantes não apenas no Edital, mas do ordenamento jurídico e, sobretudo, na Constituição da República de 1988.

> A partir do *leading case*, consagrou-se o entendimento de que as vagas previstas no edital devem ser obrigatoriamente preenchidas até o fim do prazo de validade do concurso ou da respectiva prorrogação, obedecida a ordem de classificação. O ato de nomeação, que sempre havia sido tratado como ato discricionário típico, sofreu temperamentos principiológicos: se antes havia mera expectativa de direito, agora '... há direito subjetivo à nomeação durante o período de validade do concurso. Isso porque, nessa hipótese, estaria a Administração adstrita ao que fora estabelecido no Edital do certame, razão pela qual a nomeação fugiria ao campo da discricionariedade, passando a ser ato vinculado. (FERRAZ, 2007, p 252).

A partir de então, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou reconhecer a existência de direito subjetivo à nomeação e posse, e não apenas mera expectativa de direito daquele candidato aprovado e classificado dentro do número de vagas. Em outra oportunidade o Tribunal entendeu que:

> o candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, possui direito líquido e certo à nomeação e à posse. 2. A partir da veiculação, pelo instrumento convocatório, da necessidade de a Administração prover determinado número de vagas, a nomeação e posse, que seriam, a princípio, atos discricionários, de acordo com a necessidade do serviço público, tornam-se vinculados, gerando, em contrapartida, direito subjetivo para o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital. (BRASIL. STJ. RMS 20.718/SP).

Atualmente, uma nova vertente interpretativa vem reconhecendo o direito subjetivo à imediata nomeação e posse do candidato aprovado e classificado além do número das vagas, mas beneficiado pela desistência de candidato classificado em posição antecedente à sua, quando a Administração manifestar inequívoco interesse no preenchimento da vaga:

> A prática de ato, pela Administração, que evidencie a necessidade de preenchimento de vagas previstas em edital de concurso público, não ocupadas por aprovados dentro do número estabelecido, gera direito subjetivo à nomeação dos candidatos classificados inicialmente além daquele número. (...) Explicitada a necessidade de a Administração nomear 88 defensores públicos, deixou de ser discricionário para se tornar vinculado o ato de nomeação dos recorrentes, que, embora não inicialmente classificados até o 88º lugar, diante do desinteresse de alguns dos aprovados em tomarem posse, enquadraram-se dentro do número de vagas. (BRASIL. STJ. RMS 19.635/MT).

Outros Tribunais pátrios também firmaram posicionamento pelo direito subjetivo à nomeação em casos de a Administração Pública exteriorizar sua vontade/necessidade de preenchimento do cargo:

> Ao publicar edital convocando os seis primeiros classificados para nomeação e posse, evidencia a Administração a sua necessidade e faz exsurgir o direito líquido e certo para os candidatos que obtiveram a classificação necessária. Ocorrendo, como no caso, a desistência de três daqueles primeiros, o direito líquido e certo à nomeação e posse exsurge para aqueles outros candidatos que, em igual número, são os seguintes na ordem classificatória. (BRASIL. TJRO. Apelação cível n. 100.015.2007.008869-5).

E também:

> 1. Impetrante que pretendeu ser nomeada para o cargo de Assistente Social da UFPB, após ter sido aprovada em 5º lugar no concurso público e ter havido desistência do candidato aprovado em 4º lugar. 2. Negativa da UFPB em nomeá-la, sob o argumento de que o seu nome não constou na lista de homologação do concurso, por ter obtido classificação posterior à previsão do edital, que limitou a homologação do resultado ao dobro do número de vagas existentes à época do concurso. 3. Limitação das regras do certame que feriu os princípios da razoabilidade e da continuidade dos serviços públicos, eis que a limitação da quantidade de candidatos para a homologação do resultado, ao número de 4 (quatro), embora existissem 10 (dez) candidatos aprovados, impossibilitou que a UFPB

> procedesse com a nomeação da Impetrante, próxima candidata da ordem de classificação, bem como a nomeação dos demais candidatos aprovados que futuramente pudessem ser convocados, de modo a dar continuidade à prestação dos serviços públicos oferecidos por aquela Universidade. 4. Interesse da Administração demonstrado ao ter admitido que convocara a Impetrante para tomar as providências para tomar posse no cargo, bem como ao expressar a necessidade do preenchimento da vaga. Direito subjetivo à nomeação. (BRASIL. TRF 5. Apelação em mandado de segurança n. 2005.82.00.010500-0).

Essa interpretação do ordenamento jurídico, apartando o modo de agir dos gestores públicos da concepção de Direito típico do modelo liberal do século XIX, é medida que se impõe, diante de aspectos jurídicos ligados à economicidade (art. 70, *caput*, da CR), à economia pública e ao seu controle (Lei Complementar federal n. 101/2000).

O direito subjetivo à imediata nomeação não poder ser observado sob o prisma da discricionariedade, sob pena de se admitir que o planejamento orçamentário-financeiro não passe de disposição decorativa estabelecida pelo texto constitucional, porquanto realizar concurso público de ingresso no serviço público necessita, acima de tudo, da responsabilidade dos administradores para com o ordenamento jurídico e os cidadãos.

Em recente decisão, sendo esta modelo de efetivação do planejamento orçamentário-financeiro, o Superior Tribunal de Justiça acolheu pedido liminar em Mandado de Segurança e determinou a imediata nomeação e posse de candidata aprovada em concurso público de ingresso fora do número de vagas disponibilizo no edital do concurso, mas beneficiada pela desistência de dois candidatos que a antecediam na ordem classificatória e que foram classificados dentro do número de vagas, pelo fato de a Administração Pública Federal ter demonstrado seu interesse inequívoco, em duas oportunidades distintas, ao preenchimento do cargo público:

> Trata-se de mandado de segurança impetrado, com fundamento no art. 105, I, “b”, da Constituição da República, contra ato emanado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que não teria nomeado a requerente, durante período de validade de certame, em cargo vago por desistência de candidatos. A impetrante afirma que passou em 3º lugar no concurso público para engenheiro agrônomo (Edital 01/2008).
> Alega que, apesar de haver apenas 1 vaga para a localidade de sua escolha, tanto o primeiro como o segundo candidato desistiram da nomeação. Entende que a vacância enseja direito subjetivo seu à nomeação, pois há interesse da administração no seu preenchimento. Informa que buscou na administração verificar a razão por que seu nome não constava no edital convacatório decorrente da vacância; todavia, obteve negativa sob o argumento de que o limite de convocatórias já havia sido extrapolado. Requer, liminarmente e no mérito, que seja nomeada para a vaga ora pleiteada (fls. 1-12). Informações prestadas às fls. 94-109. O Ministério Público Federal opina pela concessão da ordem (fls. 122-133). É o relatório. Decido. Os autos foram recebidos neste gabinete em 8.9.2010.
> A irresignação merece acolhida. (...) é evidente que houve equívoco interpretativo da autoridade coatora ao negar o direito da impetrante à nomeação. Não há como

> concluir de outra forma. **Não faria sentido lógico negar o ingresso de candidato aprovado e classificado como "próximo da fila" após longo procedimento seletivo, com dotação orçamentária e claros indícios de necessidade de prover deficiência em recursos humanos**. **Pensar o oposto é estimular o desperdício de verba pública com processos seletivos que destoam de sua finalidade principal, qual seja, a de suprir a carência objetivamente demonstrada de pessoal**. Por tudo isso, concedo a segurança para reconhecer o direito da impetrante à nomeação no cargo em tela. (BRASIL. STJ. MS n. 15320/DF). (grifamos).

Essa interpretação atribuída pelo Superior Tribunal de Justiça ao planejamento das finanças públicas, relacionado ao direito subjetivo à nomeação em concurso público de ingresso no serviço público, deve ser a regra e não a exceção, posto que permitir que a atual Administração subjugue o Edital e o próprio ordenamento jurídico que regula a matéria é possibilitar a continuidade de um paradigma já superado há tempos, e principalmente a desconsideração da legislação planejadora estabelecida na Constituição da República de 1988 e aprimorada na Lei Complementar n. 101/2000. Ao Estado, nos dizeres de Romeu Bacellar Filho, "soberano e vassalo do ordenamento jurídico, não se permite inobservar o conjunto de regras por ele mesmo estabelecido" (BACELLAR FILHO, 2007, p. 148).

3.5 Considerações sobre o 13º subsídio

Com efeito, um assunto que merece atenção do ponto de vista do planejamento diz respeito à possibilidade de se instituir o 13º (décimo terceiro) subsídio aos agentes políticos, notadamente aos membros do Poder Legislativo Municipal, dado seu reflexo orçamentário-financeiro. Esclareça-se que recentemente o Tribunal de Contas de Minas Gerais, ao responder a Consulta n. 803.574, decidiu, por maioria de votos, sobre a possibilidade de concessão de 13º subsídio aos Vereadores e manteve vigente o Verbete n. 91 de sua Súmula[60], posicionamento esse que divide o pensamento dos teóricos.

Antes, porém, de se verificar os fundamentos teóricos para se obter respostas aos questionamentos é preciso revisitar a história, ainda que brevemente, na busca da origem da 13ª (décima terceira) parcela remuneratória dos trabalhadores em geral.

Etimologicamente, gratificação é demonstração de um agradecimento. A gratificação natalina ou de natal surgiu no Direito do Trabalho, em razão de um ato de liberalidade, ou seja, o empregador concedia, espontaneamente, uma gratificação ao empregado com o intuito de presenteá-lo pelos serviços prestados no decorrer do ano. Assim, essa verba era vista como

[60] O pagamento do 13º salário ao agente político somente se legitima através de lei votada na legislatura anterior, para produzir efeito na subseqüente, tendo em vista o princípio da anterioridade constante do inciso V do art. 29 da Constituição Federal. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. Verbete n. 91 de sua Súmula).

um incentivo ou prêmio e não possuía feição salarial, justificando a denominação “gratificação” (BARROS, 2012).

O fim da escravidão, o início da mão de obra livre e a autonomia do setor privado para contratar a nova força de trabalho propiciaram um ambiente para discussão e regulamentação dos Direitos Trabalhistas, com o fim de prevenir os abusos cometidos, posteriormente, pelos empregadores. No entanto, isso não ocorreu devido à prematuridade da matéria. O modelo de pagamento da gratificação natalina de países como Argentina e Itália também inspirou a prática desse costume nas relações trabalhistas brasileiras, que mais tarde teve sua inserção no ordenamento jurídico nacional.

Fatos importantes contribuíram para surgimento e concretização do Direito do Trabalho no Brasil. Pode-se destacar a criação do Ministério do Trabalho em 1930, embora já existissem algumas leis esparsas em matéria trabalhista; a criação de Comissões do Trabalho, como órgão do Poder Executivo, pela Constituição da República de 1934; a entrada em vigor da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, criada pelo Decreto-Lei 5452/43, que estatuiu normas para regulamentar as relações individuais e coletivas de trabalho (art. 1ª, CLT).

Nesse contesto, as empresas passaram a presentear, espontaneamente, os seus empregados com a gratificação de natal, que no início constituía-se em cestas alimentícias com produtos típicos das comemorações natalinas. Essa prática originou-se em empresas constituídas por empregadores e empregados com vínculo familiar. A propósito, a lição de José Augusto Rodrigues Pinto elucida a origem da gratificação de natal:

> Seu berço histórico, no entanto, é a *liberalidade* característica da *gratificação*. Surgiu do costume observado nas antigas relações de cunho paternalista entre os comerciantes e seus agentes de comércio (hoje, comerciários), quase sempre ligados por laços de parentesco ou afinidade familiar, de presentear esses trabalhadores com a cesta de alimentos típicos dos festejos natalinos. (PINTO, 2007, p. 137).

Com o passar dos anos, a gratificação natalina continuou sendo concedida aos trabalhadores pelas empresas e os empregados que não possuíam vinculo familiar com os patrões passaram a ser beneficiados. Com isso, a verba natalina assumiu caráter periódico, porém alterou-se a forma de gratificar, passando a gratificação a ser oferecida em dinheiro, com equivalência progressiva ao valor do ganho mensal auferido pelo empregado.

A benesse concedida pela empresa, naqueles tempos, tornara-se um costume típico das relações trabalhistas, incentivando outros empregadores e gerando para os empregados uma expectativa no recebimento da gratificação natalina. Ocorre que, devido à liberalidade da

verba, alguns patrões concediam e outros não, outros davam a quantia que lhes convinha, e a incerteza marcava o abono de natal.

Com o crescimento da indústria, os movimentos operários – destacando-se o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo – pressionavam as autoridades para instituírem a gratificação natalina como um Direito do trabalhador brasileiro. Passeatas, greves, manifestações de trabalhadores e os sindicatos reivindicavam o pagamento obrigatório da parcela.

As lutas operárias surtiram efeitos e a gratificação de natal, concedida aos empregados por força do costume, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através da Lei n. 4.090/62 e passou a ser denominada Gratificação Salarial. Além de lhe conferir natureza salarial, a Lei n. 4.090/62 tornou a gratificação natalina obrigatória, constituindo-se um dever do empregador pagar, no mês de dezembro de cada ano, uma gratificação salarial (art. 1° da lei 4.090/62). Com efeito, a verba concedida por força de lei não deixa dúvidas do seu caráter salarial, integrando o salário do trabalhador, nos termos do §1°, do art. 457, da Consolidação das Leis do Trabalho[61].

A Constituição da República de 1988 previu como direito dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7°, inc. VIII), do trabalhador avulso (art. 7°, inc. XXXIV), do trabalhador doméstico (art. 7°, § único) e dos servidores ocupantes de cargos públicos (art. 39, § 2), o recebimento do 13º salário (gratificação salarial) com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria. Em nível infraconstitucional, o 13º salário (gratificação natalina) é disciplinado pelas Leis n. 4.090/62 e n. 4.749/65, bem como pelos Decretos n. 57.155/65 e n. 63.912/68.

Feito esse breve escorço histórico, passam-se às divergências de teorias dos estudiosos do assunto. Entendendo que os agentes políticos possuem direito ao 13º subsídio (gratificação natalina) encontra-se José Rubens Costa, para quem o art. 39, § 4º[62], da Constituição da República de 1988 não impede a decomposição da remuneração dos agentes políticos em mais de doze parcelas anuais, pois a figura do "subsídio fixado em parcela única" serve

[61] No intuito de minimizar os efeitos da lei 4.090/62 e prevenir problemas de ordem econômica, em 1965 foi promulgada a Lei 4.749, determinando o pagamento da gratificação salarial em duas parcelas, sendo a primeira entre os meses de fevereiro e novembro e, a segunda até o dia 20 de dezembro, de cada ano. A primeira parcela deverá corresponder à metade do salário recebido pelo respectivo empregado no mês anterior ao recebimento. (artigos 1° e 2°). Tal fato ocorreu após muita pressão dos empresários, pois a folha de pagamento do mês de dezembro havia dobrado, inviabilizando a pontualidade do pagamento da gratificação salarial por falta de recursos em caixa. Ainda em 1965, foi publicado o Decreto n. 57.155 que conferiu nova regulamentação às leis n. 4.090/62 e n. 4.749/65.

[62] Art. 39 (...) § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (BRASIL, 1988).

apenas para "atribuir um valor numérico como remuneração do agente político, para observância de teto máximo do subsídio de todos os agentes políticos e dos servidores públicos", conforme estabelece o art. 37, XI[63], do texto constitucional (COSTA, 2001, p. 107).

Nesse sentido é o posicionamento de José Nilo de Castro:

> Por outro lado, não há vedação à percepção de verbas anuais, como o é a gratificação natalina, muito antes pelo contrário, a única objeção existente é que o valor correspondente a estas garantias não pode ser embutido ou diluído no valor fixo da parcela única, sob pena de desvirtuamento de sua própria natureza. O 13º salário garantido pelo inciso VIII, do art. 7º, aplicado aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, ambos constantes do Texto Maior, tem feição alimentar e deve ser garantido aos servidores, bem como aos agentes políticos, havendo disposição normativa específica, regulando a matéria, como decorrência do princípio constitucional da organização municipal. (CASTRO, 2010, p. 118).

Também Alcimar Lobato da Silva leciona que "o que fica claro, pela simples leitura do dispositivo constitucional, (art. 7°, VIII, da CR/88) é que o direito à percepção da décima terceira remuneração foi concedido a todos os trabalhadores e servidores públicos civis, *lato sensu*, alcançando desta forma os agentes políticos" (SILVA, 2004, p. 124).

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais[64]:

> Este Tribunal vem decidindo que agentes políticos, havendo lei autorizativa, podem receber o chamado 13º salário, como ocorre com os membros dos Legislativos Federais e Estaduais de um modo geral. Esta possibilidade estende-se aos Prefeitos e Vereadores, que não podem ser tratados diferentemente. (MINAS GERAIS. TJ. ED 4546427-69.2008.8.13.0079. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Wander Marotta. Publicado em 11/01/2013).

---

[63] Art. 37 (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. (BRASIL, 1988).

[64] Também nesse sentido a o TJMG já decidiu: ADI n. 1.0000.09.498295-6/000. Corte Superior. Rel. Des. Almeida Melo. Publicado em 19/11/2010. Apelação cível n. Ap. 0343872-40.2005.8.13.0693. Rel. para o acórdão: Des. Edivaldo George dos Santos, 2008. Apelação cível n. 1ª Câmara Cível. Ap. cível n. 0473314-51.2009.8.13.0133. Rel. Des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. Publicado em 14/12/2012. Entendendo também que os Secretários Municipais de Governo possuem direito ao 13º subsídio mediante lei municipal que o estabeleça, o TJMG já decidiu: Apelação cível n. 1.0417.04.000881-1/001. 6ª Câmara Cível. Rel. Des. Maurício Barros. Julgado em 17/10/2006. Apelação cível n. 1.0358.04.003696-3/001. 6ª Câmara Cível. Rel. Des. José Domingues Ferreira Esteves. Julgado em 23/05/2006. Apelação cível n. 1.0344.06.032526-5/001. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Heloisa Combat. Julgado em 01/08/2008. Apelação cível n. 1.0629.07.036122/1/001. 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Kildare Carvalho. Julgado em 10/04/2008.

Também o Superior Tribunal de Justiça[65] vem, da mesma forma, entendo pela possibilidade de pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, mediante a existência de lei específica:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AGENTES POLÍTICOS. PRETENSÃO AO PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. A aplicabilidade dos direitos sociais, como a gratificação natalina, aos agentes políticos somente é cabível se expressamente autorizada por lei. (BRASÍLIA. STJ. AgRg no Resp n. 742.171/DF. 5ª Turma. Rel. Min. Felix Fischer. Publicado em 02/03/2009).

Em sentido contrário, por entender que os agentes políticos não possuem direito à percepção do 13º (décimo terceiro) subsídio, encontra-se a teoria de Dyllan Leandro Christofaro, para quem o Presidente da República, Vice-Presidente, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores são agentes políticos que exercem mandato eletivo e não cargo ou emprego público, razão pela qual não estão inseridos nos limites do § 3°, art. 39[66] da Constituição da República de 1988, não possuindo, pois, os direitos sociais previstos nos incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX do art. 7° também da Constituição, dentre os quais se encontra o direito ao décimo terceiro salário (inciso VIII). Conclui que a Lei Orgânica do Município não poderá estender esses direitos sociais aos agentes políticos, sob pena de inconstitucionalidade (CHRISTOFARO, 2008, p. 50-51).

Também entendendo que os agentes políticos não detêm direito ao recebimento de 13º subsídio, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu em 2006:

> É de se negar vigência à Lei municipal que institui gratificação natalina para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores sem observar as normas constitucionais que especificam o sistema remuneratório dos agentes políticos detentores de mandato eletivo, por meio de subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória, bem como o critério da anterioridade para a fixação das

[65] Também nesse sentido o Resp n. 801.160/DF. 5ª Turma. Rel. Min. Laurita Vaz. Publicado em 18/05/2009. Resp n. 837.188/DF. 6ª Turma. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Publicado em 04/08/2008.

[66] Art. 39 (...) § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (BRASIL, 1988).

> respectivas remunerações. (Minas Gerais, TJ. Reexame necessário. 0019180-20.2002.8.13.0155. Rel. Des. Kildare Carvalho, 2006)[67].

Na ADI n. 1.0000.08.486655-7/000, o referido Tribunal, em medida cautelar, determinou a suspensão do pagamento do décimo terceiro subsídio aos vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte, cuja decisão foi posteriormente suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, na Reclamação n. 7.396[68], ao fundamento de que os Tribunais Estaduais não detêm competência para declarar inconstitucional lei municipal que ofende dispositivo da Constituição do Estado, quando esta faz remissão à norma da Constituição da República. Por hora, essa foi uma decisão em que o Supremo utilizou um fundamento procedimental, não chegando a decidir o mérito da possibilidade ou não do pagamento do 13º subsídio aos agentes políticos.

O Superior Tribunal de Justiça, em precedente datado do ano de 2004, já decidiu pela impossibilidade de pagamento de décimo terceiro subsídio a parlamentar. Veja-se:

> Recurso em mandado de segurança. Ex-deputados estaduais. Postulação de pagamento de 13º salário. Inocorrência de relação de trabalho com o Poder Público. Inviabilidade. Deputado estadual, não mantendo com o Estado, como é da natureza do cargo eletivo, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência, não pode ser considerado como trabalhador ou servidor público, tal como dimana da Constituição Federal (art. 7º, inciso VIII, e 39, § 3º), para o fim de se lhe estender a percepção da gratificação natalina (BRASIL. STJ. RMS n. 15.476/BA).

Fato é que o Supremo Tribunal Federal ainda não decidiu a questão, seja em controle difuso, seja em concentrado de constitucionalidade. Assim, dada a divergência de posicionamento jurisprudencial e teórico, uma análise acurada sobre o tema é fundamental para a melhor compreensão da possibilidade ou não de instituição do décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, através de visita às normas constitucionais para se compreender se a Constituição da República de 1988 confere ao agente político o direito de receber décimo terceiro (gratificação natalina) ou verba remuneratória similar, ou ainda se ela permite sua instituição por lei.

O art. 39 da Constituição da República de 1988, nos §§ 3º e 4º incluídos pela Emenda Constitucional 19/98, traz as normas incidentes à espécie:

---

[67] Nesse sentido, o TJMG também decidiu: ADI n. 1.0000.07.452524-7/001. Corte Superior. Rel. Des. Roney Oliveira. Publicado em 05/08/2008. Agravo de Instrumento n. 1.0701.08.237144-7/001. 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Carreira Machado. Publicado em 04/03/2009.

[68] Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 7.396. Rel. Min. Menezes Direito. Publicado em 17/12/2008.

> Art. 39 (...).
>
> § 3º Aplica-se aos **servidores ocupantes de cargo público** o disposto no art. 7º, IV, VII, **VIII**, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX[69], podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.
>
> § 4º O **membro de Poder**, o **detentor de mandato eletivo**, os **Ministros de Estado** e os **Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação**, adicional, abono, prêmio, verba de representação **ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (BRASIL, 1988, grifo nosso). (grifamos).

O § 3º estende aos servidores ocupantes de cargos públicos alguns direitos sociais dispostos no art. 7º da Constituição da República, ao passo que o § 4º estabelece a remuneração, por subsídio, dos membros de Poder, dos detentores de mandato eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, vedando, expressamente, o acréscimo de qualquer gratificação ou outra espécie remuneratória.

Logo, eis o ponto central: o décimo terceiro é uma gratificação natalina. O texto constitucional expressamente proíbe que o subsídio seja acrescido de **qualquer gratificação**, adicional, abono, prêmio, verba de representação **ou outra espécie remuneratória**, porquanto aquele dever ser pago em parcela única. Destarte, a hermenêutica mais razoável que se pode extrair dos dispositivos constitucionais é no sentido de proibir o recebimento de décimo terceiro pelas pessoas mencionadas no referido § 4º do art. 39 do texto constitucional.

Ora, se o décimo terceiro, na teoria de Carlos Henrique da Silva Zangrando, consiste em uma "premiação concedida por alguém a outrem, fundada no agradecimento [e] corresponde a um suplemento salarial, ajustado ou não, referente ao exercício de certas atividades ou funções extraordinárias pelo empregado, ou como incentivo ou recompensa por

---

[69] Art. 7º (...) IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943) XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º) XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; (BRASIL, 1988).

determinado trabalho, ou ainda, na ocorrência de um evento relevante" (ZANGRANDO, 2000, 314), e mais, é devido na proporção dos meses trabalhados na proporção de 1/12 avos da remuneração, parece-nos que seu pagamento àqueles figurados no § 4º do art. 39 ofende a Constituição da República.

Percebe-se que os precedentes jurisprudenciais ou teorias que defendem a possibilidade de pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos enfatizam principalmente três argumentos: a) que a gratificação de natal não tem caráter de adicional, abono, prêmio, verba de representação nem de outra espécie remuneratória[70], b) caso se dê interpretação extensiva ao conceito de agente político, o décimo terceiro deverá ser vedado a todos os integrantes da categoria[71], e c) que a constituição não fixou o número de parcelas remuneratórias pagas aos agentes políticos[72].

Sobre o primeiro argumento, sustentar que o décimo terceiro subsídio não possui a natureza de gratificação (natalina ou qualquer outro nome que lhe queiram atribuir) é fazer tabula rasa da realidade. E ainda que se possa admitir sua mudança de nomenclatura, mesmo assim o § 4º, art. 39, da Constituição é expresso ao vedar que ao subsídio seja incluída "outra espécie remuneratória"[73]. Não se está aqui fazendo um decote dos direitos sociais às pessoas elencadas no referido § 4º. Não se trata disso. Trata-se de interpretar a Constituição de forma sistemática. Mais. Trata-se de não descumprir norma constitucional explícita. Portanto, entende-se que esse primeiro argumento exposto por aqueles que defendem a possibilidade de pagamento de décimo terceiro às pessoas elencadas na referida norma não prospera, sob pena de ofensa diretamente ao texto constitucional.

Sobre o segundo argumento, os defensores do pagamento do décimo terceiro subsídio aos agentes políticos sustentam sua constitucionalidade, invocando, também, o argumento de que se houvesse uma interpretação extensiva do conceito de agente político para a finalidade do § 4º do art. 39 do texto constitucional, vários deles deixariam de receber a gratificação. Veja-se:

---

[70] Nesse sentido a ADI n. 1.0000.09.498295-6/000. TJMG. Corte Superior. Rel. Des. Almeida Melo. Publicado em 19/11/2010.

[71] MINAS GERAIS. TCE-MG. Consulta n. 803.574. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Jul/ago/set 2010. V. 76, n. 3, ano XXVIII.

[72] MINAS GERAIS. TCE-MG. Consulta n. 803.574. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Voto do Cons. Eduardo Carone Costa. Jul/ago/set 2010. V. 76, n. 3, ano XXVIII.

[73] Paradoxalmente, em voto permissivo do pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, o Conselheiro do TCE-MG esclareceu esse ponto: "(...) independentemente da nomenclatura que se confere ao benefício – décimo terceiro subsídio, gratificação natalina, adicional natalino – ele não perderá a natureza jurídica de décimo terceiro salário, quando pago aos edis, a título de subsídio extra, no mês de dezembro de cada sessão legislativa" (Minas Gerais. TCE. Consulta n. 803.574. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada).

> a) Caso se considere uma denominação mais abrangente de agente político e se acolha as alegações invocadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais quanto à impossibilidade de se conceder o décimo terceiro salário àquela categoria de agente público, devemos concluir que **o benefício não poderá ser conferido aos agentes políticos em sentido estrito e tampouco aos membros do próprio Ministério Público, dos Tribunais de Contas, da Magistratura e aos representantes diplomáticos**. (Minas Gerais. TCE. Consulta n. 803.574).

Não obstante se entender que esse argumento não prospera por ausência de fundamento constitucional – uma vez que seria deficiente a alegação de que uma categoria de agente público devesse receber o décimo terceiro, sob pena de outra categoria de agente público não o receber – cumpre fazer a distinção entre agentes políticos, servidores ocupantes de cargos públicos e trabalhadores.

Alguns juristas classificam os agentes políticos de uma forma extensiva. É o caso de Hely Lopes Meirelles, para quem os agentes políticos, espécie de agentes públicos, são definidos conforme o seguinte:

> São eles os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais. Nesta categoria encontram-se, na órbita municipal, o chefe do Executivo (prefeito) e seus auxiliares imediatos (secretários municipais, os membros do Poder Legislativo (vereadores), os membros dos Tribunais de Contas (nos Municípios onde houver) e demais autoridades que atuam com independência funcional no desempenho de atribuições constitucionais. (MEIRELLES, 2006, p. 582).

Fora da esfera de governo municipal, o referido teórico classifica como agentes políticos o Presidente da República, os Governadores, os Senadores, os Deputados Federais e Estaduais, os Ministros de Estado e Secretários Estaduais, os Magistrados, os Promotores, os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (MEIRELLES, 2008, p. 79).

Nesse sentido também teoriza José Nilo de Castro:

> São agentes políticos os detentores de mandatos eletivos federal, estaduais, municipais e distrital, Ministros de Estado, Secretários de Estado, de Municípios e do Distrito Federal, membros do Poder Judiciário, membros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, membros do Ministério Público Federal e Estadual, Advogados da União, Procuradores de Estado e do Distrito Federal, Defensores Públicos e servidores policiais. (CASTRO, 2010, p. 117).

Ocorre que a teoria mais recente vem entendendo que os agentes políticos se diferem dos demais agentes públicos pela circunstância de não possuírem vínculo profissional, mas

político com o Estado (Minas Gerais. TCE. Consulta n. 803.574). Veja-se a posição de alguns doutrinadores sobre a questão[74]:

> O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um *munus* público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 247).

De modo enfático, Di Pietro teoriza que não basta o exercício de atribuições constitucionais para inserir um agente na categoria "política", sob pena de se considerar como tal todos aqueles que integram instituições com competências constitucionais. Veja-se:

> Não basta o exercício de atribuições constitucionais para que se considere como agente político aquele que as exerce, a menos que se considere como tal todos os servidores integrados em instituições com competência constitucional, como a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias dos Estados, a Defensoria Pública, os militares. (...) No Brasil, a participação do Judiciário em decisões políticas praticamente inexiste, pois a sua função se restringe, quase exclusivamente, à atividade jurisdicional sem grande poder de influência na atuação política do Governo, a não ser pelo controle a *posteriori*. O mesmo se diga com relação aos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o primeiro exercendo uma das funções essenciais à justiça, ao lado da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública e da Advocacia, e o segundo a função de auxiliar do Legislativo no controle sobre a Administração. Em suas atribuições constitucionais, nada se encontra que justifique a sua inclusão entre as funções de governo; não participam, direta ou indiretamente, das decisões governamentais. (DI PIETRO, 2007, p. 477-478).

Para José dos Santos Carvalho Filho, os agentes políticos, de forma efetiva e não eventual, exercem função política (governo e administração) e planejam as ações envolvendo o destino do país:

> Alguns autores dão sentido mais amplo a essa categoria, incluindo Magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas. Com a devida vênia a tais estudiosos, parece-nos que o que caracteriza o agente político não é só o fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país (CARVALHO FILHO, 2007, p. 512).

O Supremo Tribunal Federal possui precedentes nos quais distingue os agentes políticos dos trabalhadores aos quais se refere a Constituição da República de 1988:

---

[74] Nesse sentido Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 719) e Lúcia Valle Figueiredo (*Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 617).

> O agente político, portanto, não é o trabalhador do inciso II do art. 195 da Constituição Federal, convindo esclarecer que esta, no art. 29, IX, deixa expresso que os vereadores estão sujeitos à disciplina dos parlamentares (BRASIL. STF. Recurso Extraordinário n. 351.717/PR).

Merece transcrição trecho do voto vencido do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho na Consulta n. 803.574 respondida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, no qual há complementação do raciocínio exposto em precedentes do Supremo Tribunal Federal:

> Ora, se, em sede de hermenêutica constitucional, o agente político não é considerado trabalhador para fins previdenciários, por que o seria para fazer jus aos direitos trabalhistas enumerados no art. 7º da Magna Carta?
> Uma coisa é defender o caráter alimentar e retributivo do subsídio recebido pelo agente político, porquanto os eleitos hão que se dedicar quase exclusivamente as suas atribuições; outra é concluir que a eles são devidas parcelas ínsitas aos vínculos de trabalho, o que, no meu sentir, há diferença. (...) Portanto, não há como se valer do disposto no art. 39, § 3º, da Constituição da República, como arrimo para a outorga de direitos sociais aos agentes políticos, pois dita regra tem destinatários expressos: "servidores ocupantes de cargo público". (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 803.574).

Também por este argumento não se pode pagar o décimo terceiro subsídio aos agentes políticos.

Por fim, sobre o terceiro argumento, os defensores do pagamento do décimo terceiro subsídio aos agentes políticos sustentam sua constitucionalidade no argumento de que a Constituição não fixou o número exato de parcelas dos subsídios. Veja-se trecho do voto do Cons. Eduardo Carone Costa que representa os defensores do argumento:

> Examinando sob um outro aspecto, o da inexistência de dispositivo legal ou constitucional, que fixe o número exato de parcelas remuneratórias com subsídios únicos que possam ser auferidas pelos destinatários da Emenda n. 19, cabe, perfeitamente, a qualquer um dos Poderes, Federal, Estadual ou Municipal, estabelecer a remuneração que entender cabível aos membros desses poderes, porque essa remuneração a ser estabelecida, sem se vincular ao direito social, é que tem de se adequar à existência de um ato legislativo formal e ao princípio da anterioridade (MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 803.574).

Todavia, é preciso entende que a Constituição de 1988, ao estabelecer a remuneração dos agentes políticos através de subsídios, vedou que o subsídio fosse pago em duas parcelas conforme ocorria na vigência da Constituição de 1967. Assim, Maria Silva Di Pietro teoriza que "ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas parcelas, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967 (DI PIETRO, 2007, p. 496).

Finalizando, a teoria de José Afonso da Silva é precisa a respeito da unidade da parcela de pagamento, conforme dispõe a redação textual do § 4º do art. 39 da Constituição da República:

> (...) A parcela é única em cada período, que, por regra, é o mês. Trata-se, pois, de parcela única mensal. (...) Se a Constituição não exigisse parcela única, expressamente, essa regra prevaleceria. A primeira razão da exigência de parcela única consiste em afastar essa duplicidade de parcelas que a tradição configurava nos subsídios (SILVA, p.682-683).

Assim, se o subsídio é fixado em parcela única mensal, e se não há possibilidade de adição de qualquer gratificação ou outra espécie remuneratória, entende-se que não há como prevalecer o argumento defendido pelos que expressam a possibilidade do pagamento do 13º subsídio aos agentes políticos, ou seja, não é permitido aos Vereadores receberem o 13º subsídio de acordo com a norma do art. 39, § 4º, do texto constitucional, apesar de não haver consenso dos Tribunais, e as últimas decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Superior Tribunal de Justiça possibilitarem o pagamento.

4 CONCLUSÃO

O planejamento do gasto de dinheiro público, no âmbito do Poder Legislativo Municipal ou dos demais poderes constituídos, se no passado chegou a ser visto como um instrumento ao alcance do gestor público, após a Constituição da República de 1988 passou a ser de utilização obrigatória.

Isso ocorre porque o planejamento deve ser visto como o ato (ou melhor, o procedimento) que objetiva a conciliação de interesses antagônicos, em um ambiente onde haja escassez de dinheiro público. Significa dizer que através do planejamento o gestor público extrairá a maior vantagem do dinheiro disponível para a concretização dos interesses sociais.

Se o gestor público não dispuser do conhecimento necessário sobre toda a legislação planejadora existente – que por sua vez vai além do conhecimento acerca do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – haverá sério risco de comprometimento das finanças públicas, implicando não apenas em responsabilidade pessoal do gestor, mas em retrocesso administrativo e sérias conseqüências, sobretudo aos servidores públicos e aos agentes políticos.

Com efeito, a legislação planejadora deve conduzir, inicialmente, o repasse dos duodécimos ao Poder Legislativo Municipal. Através do recebimento dos duodécimos são realizadas as despesas do Poder Legislativo, dentre elas o pagamento do subsídio de seus agentes políticos (Vereadores). Os duodécimos são verdadeiramente um direito subjetivo do Poder Legislativo Municipal, razão pela qual o Poder Executivo não pode se recusar de cumpri-lo. Após o ingresso de dinheiro nos cofres do Legislativo local é preciso observar as normas dispostas pela Constituição da República de 1988, pela Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pela Lei n. 4.320/1964, e pelas Leis que veiculam o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, a fim de se respeitar os limites e as responsabilidades no uso do dinheiro público.

É preciso entender que o Poder Legislativo não intervém na economia (razão pela qual não utiliza o planejamento como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico) e também não promove ações sociais. Poder Legislativo essencialmente legisla. Mas essa atividade primária, conforme visto no desenvolvimento deste estudo, somente ocorre por conta de sua estrutura administrativa. Seja com o pagamento de remuneração aos servidores ou com a manutenção da sede do Poder Legislativo Municipal – a Câmara de Vereadores –, é

fato que existem várias situações nas quais o dinheiro público é gasto. E o gasto deve ser planejado, por determinação constitucional.

Após a Emenda Constitucional n. 19/1998 ter alterado a redação original do art. 37, X, da Constituição da República de 1998, os Tribunais passaram a reconhecer que a referida norma constitucional assegura aos servidores públicos (e aos agentes políticos) o direito à revisão geral anual de suas remunerações/subsídios, o que obriga o Presidente da Câmara (ou o Prefeito Municipal, conforme o caso) a dar início, anualmente, ao projeto de lei sobre a questão. Essa revisão geral anual, para que ocorrera espontaneamente, deve ser precedida pelo necessário planejamento das finanças do Poder Legislativo Municipal, sob pena de, mesmo não havendo dinheiro disponível, o gestor ser obrigado a revisar as remunerações/subsídios por determinação judicial.

Também se deve exercer o planejamento das finanças do Poder Legislativo Municipal caso se queira (e se possa) aumentar os subsídios dos vereadores. Não basta observar a disponibilidade de dinheiro no caixa do Poder Legislativo Municipal. É necessário ter atenção às normas constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecem limites e prazos de observância obrigatória. A majoração do valor dos subsídios acima da inflação no período é uma ação que implica no gasto de dinheiro público, razão pela qual ela deverá ser acompanhada de demonstrativos do impacto orçamentário-financeiro, sendo esta uma medida vinculativa não apenas para o Poder Executivo, mas também para o Legislativo.

A responsabilidade com o planejamento das finanças do Poder Legislativo Municipal também deve anteceder a criação de cargos públicos, a fim de que a ação desorganizada do gestor não seja utilizada para obstar o direito subjetivo à nomeação dos candidatos aprovados dentro do número de vagas disponibilizadas no Edital, ou que tenha sido beneficiado pela manifestação de vontade da Administração no preenchimento do cargo. Entender de forma contrária seria privilegiar uma interpretação descontextualizada das normas constitucionais, sem voltar os olhos para o planejamento que, obrigatoriamente, deva anteceder a contração de novos agentes públicos.

Existe, ainda, a polêmica sobre a constitucionalidade do pagamento do décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, razão pela qual foram analisados entendimentos teóricos e precedentes dos tribunais pátrios. A conclusão que se chegou é a de que o recebimento da gratificação de natal, por ter caráter de gratificação, deve ser vedado aos agentes políticos, sob pena de ofensa às normas da Constituição da República de 1988.

Em que pese o rigor dos mecanismos de controle dos gastos públicos, no seu mais amplo sentido, bem como as sanções previstas em lei para coerção daqueles que gastam o

dinheiro público de forma irresponsável, a mudança de comportamento dos gestores públicos é fundamental, principalmente no âmbito do Poder Legislativo Municipal, a fim de que o planejamento seja efetivado e, com ele, haja o cumprimento da legislação planejadora. É bom não se esquecer de que sem planejamento, o que é certo acontece por acaso.

REFÊRENCIAS

ABRAS, Michelle; SANTOS, Andréa Cristina Correia de Souza Renault Baêta dos et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: como a Lei Complementar nº 131/2009 democratizou o controle orçamentário?. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2764, 25 jan. 2011.Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18337>. Acesso em: 9 nov. 2012.

ADMINISTRAÇÃO pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública : prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ADRI, Renata Porto. **Planejamento Estatal e Democracia.** Disponível em: http://iedc.org.br/REID/?CONT=00000033 > Acesso em: 08 set. 2008.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88**: As Finanças Públicas. Revista do BNDES nº 11, junho de 1999.

ALMEIDA, António Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma.** Projeto EuroBrasil 2000. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: maio/junho de 2006.

BACHA, Edmar Lisboa. **O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro**. Revista de Economia Política. Vol. 14, n. 1 (53), jan-mar/1994.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 8. ed.- São Paulo:Ltr,2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **O planejamento na Constituição**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. n. 31, jun./1989.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 6º vol. Tomo II. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei n. 4.320**. Brasília: Senado, 1964.

_____. **Lei Complementar n. 101**. Brasília: Senado, 2000.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 15.476/BA. Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca. Publicado no DJ de 12/04/2004).

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. MS n. 15.320/DF. Rel. Min. Herman Benjamin. Publicado no DJ de 05/11/2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 189.146/RN. Rel. Min. Milton Luiz Pereira. 1ª Turma. Publicado em 23/09/2002.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 10.181/SE. Rel. Min. José Delgado. 1ª Turma. Publicado em 05/02/2001.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 15.034/RS. Re. Min. FELIX FISCHER. 5ª Turma. Publicado no DJ de 29/03/2004.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 19.635/MT. Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. 6ª Turma. Publicado no DJ de 26/11/2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 20.718/SP. Rel. Min. PAULO MEDINA. 6ª Turma. Publicado no DJ de 03/03/2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 98/MT. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, publicado no DJ de 31/10/1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925. Rel. Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno, publicado no DJ de 04/03/2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 612/Rj. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 21 de novembro de 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=927>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 373.054/SP. Rel. Min. ELLEN GRACIE. Publicado no DJ de 27/09/2002, p. 100.

_____. Supremo Tribunal Federal. Apelação cível n. 7.387. Rel. Min. OROSIMBO NONATO. julgada em 09/08/1944.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança n. 24.551/DF. Rel. Min. ELLEN GRACIE. Publicado no DJ de 24/10/2003, p. 30.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 37.

_____. Tribunal de Justiça de Rondônia. Apelação cível n. 100.015.2007.008869-5. Rel. Des. RENATO MARTINS MIMESSI. 2ª Câmara Especial Cível. Publicado em 14/05/2008.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação em reexame necessário n. 2008.34.00.009486-6/DF. Des. Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA. 5ª Turma. Publicado em 15/06/2009.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação em reexame necessário n. 2008.34.00.015630-0/DF. Rel. Des. Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA. 5ª Turma. Publicado em 26/06/2009.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação em mandado de segurança n. 2005.82.00.010500-0. Rel. Des. Federal FREDERICO AZEVEDO. 3ª Turma. Julgado em 20/09/2007.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve IntroduçãoaoDireitoEconômico**. Porto Alegre: SérgioAntônioFabris, 1993.

CAMPELO, Valmir. O controle externo e a responsabilidade fiscal. **RTCU**, Brasília, ano 34, n. 96, p. 11-18, abr./jun. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, n. 3, p. 481, mai, 1999.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. Niterói: Impetus, 2007.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

_____. Política Econômica e Estado. In: GALUPPO, Marcelo Campos. **O Brasil que queremos: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, p. 239-248, 2006

_____; CASTRO, Maria Cecília de Almeida. **Revisão geral e anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos: instrumento de correção das perdas inflacionárias no Brasil**. Pensar, Fortaleza, vol. 15, n. 2, p. 424-441, jun./dez. 2010.

COSTA, José Rubens. **Manual do prefeito e do vereador**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHRISTOFARO, Dyllan Leandro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, n. 120, p. 50-51, nov./07-jan./08.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

ESTEVES, Júlio César dos Santos. **Responsabilidade Civil do Estado por Ato Legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FARIA, Rodrigo de Oliveira de. Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação. In **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Vol. 1, número 1 de maio de 2011.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo e a esfera pública. In: **Por uma nova esfera pública**. São Paulo: Vozes, 2000.

FERRAZ, Luciano. **Direito Municipal Aplicado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema do orçamento não-aprovado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 949, 7 fev. 2006. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7929>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. 362p.

_____. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2 ed. rev. e ampl. Fórum: 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KOZLOWSKI, Wilson. As licitações e os mecanismos de controle da lei de responsabilidade fiscal (art. 16). **RTCU**, Brasília, ano 35, n. 101, p. 43-48, jul./set. 2004.

LEMES, Fábio Nogueira. **Orçamentos municipais e procedimentos legislativos**: orçamentos, procedimentos, legislação. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 1995.

MARQUES, Jales Ramos. **Introdução à lei de responsabilidade fiscal**. Adequação do conteúdo Rízia Guimarães, Maurício Silva, Neyara Kelna. Brasília: TCU, ISC, 2009.

MACHADO, Eduardo Lopes**. Lei de Responsabilidade Fiscal**: dez anos de vigência. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/ilb/pdf/lei_de_responsabilidade_fiscal_dez_anos.pdf >. Acesso em: 10 nov. 2012.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. PEREIRA, José Matias. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **RTCU**, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Finanças municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Sônia Maria Broglia. **A Validade Jurídica Pré e Pós Giro Lingüístico**. São Paulo: Noeses, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 803.574. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Jul/ago/set 2010. V. 76, n. 3, ano XXVIII.

MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 811.240. Rel. Cons. Adriene Andrade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Abr/mai/jun 2011. V. 79, n. 2, ano XXIX.

MINAS GERAIS. TCE. **Consulta n. 859.170**. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Publicada no DOC em 14/12/2011.

MINAS GERAIS. TCE. **Consulta n. 638893**. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 16/05/2001.

MINAS GERAIS. TCE. **Consulta n. 859.079**. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Publicada no DOC. em 24/11/2011.

MINAS GERAIS. TCE. Consulta n. 837.614. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** jul/ago/set 2011. Vol. 80, n. 3, ano XXIX.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça**. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 0019180-20.2002.8.13.0155. Relator: Des. Kildare Carvalho. Minas Gerais, Belo Horizonte, 16 mai. 2006.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça**. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 0343872-40.2005.8.13.0693. Relator para o acórdão: Des. Edivaldo George dos Santos. Minas Gerais, Belo Horizonte, 11 mar. 2008.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça**. 5ª Câmara Cível. Apelação cível n. 1.0701.11.005931-1/001. Rel. Des. Áurea Brasil. Publicado em 31/01/2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERRAZ, Luciano. **Lei de responsabilidade fiscal**: abordagens pontuais: doutrina, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOTTA, Fabrício. **Concurso Público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

Novo dicionário de direito econômico. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2010.

OLIVEIRA, Flávio Freire de; CLARK, Giovani. Aspectos jurídicos e econômicos da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 2816-2837

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Wéder. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (Esaf). *IX Prêmio Tesouro Nacional*: coletânea de monografias. Brasília: Esaf, 2005. 80 p. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/conteudo_mono_pr9_tema4.html>. Acesso em: 03 jan. 2013.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 370 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PEREIRA; Simone Monteiro; ARRUDA, Ângela Maria Furtado. A lei de responsabilidade Fiscal e as limitações impostas à gestão pública. In Revista Razão Contábil e Finanças. Volume 1, n. 1, Jul./Dez. 2010. Disponível em: <http://www.fate.edu.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/5/7 >. Acesso em 10 nov. 2012.

PERNAMBUCO. TCE. Cartilha do FUNDEB. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Principais Mudanças em Relação ao FUNDEF – Disponível em: <http://tce.pe.gov.br>

PERNAMBUCO. TCE. **Decisão T.C. n. 1390/01**. Processos TC n. 0100. 715-4 e 0101512-6 – Relator Auditor Valdecir Fernandes Pascoal – Disponível em: <www.audin.tce.pe.gov.br>

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Tratado de direito material do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Curdo de direito individual do trabalho: Noções fundamentais de direito do trabalho, Sujeitos e institutos de direito individual**. 4ª ed. – São Paulo: LTr, 2000.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Orçamento Participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2008.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 34. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

RESENDE, André Lara. **A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial**. Revista de Economia Política. Vol. 5, n. 2, abr-jun/1985.

ROSA-JÚNIOR, Luiz Emigdio. **Direito Financeiro e Direito Tributário**. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 76.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2 ed. Atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. **Habermas e o Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SIMONSEN, Mário Henrique. **A inflação brasileira: lições e perspectivas**. Revista de Economia Política. Vol. 5, n. 4, out-dez/1985.

SILVA, Alcimar Lobato da. Fixação de 13° subsídio aos vereadores. In: CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22, 2003, João Pessoa. **Anais: Congresso Ministro Victor Amaral Freire**. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado, 2004. v. 2, p. 124-129.

SILVA , José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Manual do Vereador**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SOARES, Rosinethe Monteiro; MARQUES, Jales Ramos. **Lei de responsabilidade fiscal**: orientação para prefeitos e vereadores : (texto comentado). Ed. atual. Brasília: Senado Federal, 2001.

SOUZA, Washington Peluso Albino de, CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008. 102p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de direito econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 5a ed. São Paulo, LTr, 1999.

_____. **Teoria da constituição econômica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 555p.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.061-7/DF**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Publicado em 29/06/2001. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375318>

SÜSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA, João de Lima. **Instituições de direito do trabalho.** 19. São Paulo: LTr, 2000.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.458-7/DF**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068>

_____. **Mandado de Segurança n. 22.439-8/DF**. Rel. Min. Maurício Corrêa. Publicado em 15/05/1996. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068>

_____. **Recurso Extraordinário n. 565.089/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio de Mello. Em julgamento. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=507331>

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta n. 812.412**. Rel. Cons. Eduardo Carone. Revista do TCEMG, vol. 77, n. 4, out./dez. 2010, p. 160.

_____. **Consulta n. 811.256**. Rel. Cons. Adriene Andrade. Revista do TCEMG, v. 77, n. 4, out./dez. 2010, p. 197.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **A lei 4.320 no contexto da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. Orçamento na Constituição**. Volume V. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva, **Resumo do Direito do Trabalho**, 5ª Ed. Edições Trabalhistas, 2000.