

Artigo 4.º — No curso da execução orçamentária, o Poder Executivo poderá realizar operações de crédito, (vetado) respeitados os limites da legislação em vigor.

Artigo 5.º — Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da Receita Tributária, de conformidade com os artigos 7.º, Inciso I, e 43 da Lei federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo único — Vetado.

Artigo 6.º — No curso da execução orçamentária, fica ainda o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, categorias de programação e promover alocações, para as finalidades indicadas nos incisos I e II deste artigo, mediante a utilização dos recursos neles especificados:

I — para reforçar as dotações (vetado), utilizando os recursos da categoria econômica 9.0.0.0, consignados ao órgão Reserva de Contingência, na programação 99.99.999.2.0001 — Reserva de Contingência;

II — para atender às Despesas Correntes e de Capital, utilizando recursos consignados à Administração Geral do Estado nas programações 03 — Administração e Planejamento, 09 — Planejamento Governamental, 040 — Planejamento e Orçamentação.

§ 1.º — Vetado.

§ 2.º — Vetado.

Artigo 7.º — A programação das Despesas de Capital discriminadas nos quadros que integram esta lei atualiza e recodifica a constante da Lei n.º 1.876, de 8 de dezembro de 1978, que aprovou o Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1979/81.

Artigo 8.º — No curso da execução orçamentária e para fins de cumprimento do disposto no artigo 117 da Constituição da República, poderá o Poder Executivo realocar os recursos consignados para Sentenças Judiciais nos elementos 3.1.9.1, 3.2.9.1, 4.1.9.1, 4.2.9.1 e 4.3.9.1, na Categoria de Programação 03 — Administração e Planejamento, 09 — Planejamento Governamental, 042 — Ordenamento Econômico-Financeiro, 2.001 — Serviços Gerais do Estado, à conta do órgão, 21 — Administração Geral do Estado, Unidade Orçamentária, 02 — Encargos Gerais do Estado.

Artigo 9.º — Os Orçamentos-Programas dos órgãos da Administração Indireta discriminarão as despesas que correrão à conta de seus recursos próprios e de transferências e serão aprovados, por decreto, mediante prévia audiência da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Economia e Planejamento.

Artigo 10 — Esta lei entrará em vigor em 1.º de janeiro de 1981.

Palácio dos Bandeirantes, 15 de dezembro de 1980.

PAULO SALIM MALUF

José Carlos Ferreira de Oliveira, Secretário da Justiça

Afonso Celso Pastore, Secretário da Fazenda

Gulherme Affi Domingos, Secretário de Agricultura e Abastecimento

Walter Coronado Antunes, Secretário de Obras e do Meio Ambiente

Fábio de Barros Gomes, respondendo pelo Expediente da Secretaria dos Transportes

Luiz Ferreira Martins, Secretário da Educação

Adib Domingos Jatene, Secretário da Saúde

Octávio Gonzaga Junior, Secretário da Segurança Pública

Antonio Salim Curtati, Secretário da Promoção Social

Francisco Rossi de Almeida, Secretário de Esportes e Turismo

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 15 de dezembro de 1980.

Esther Zinaty, Diretor (Divisão - Nível II)

Sebastião de Paula Coelho, Secretário de Relações do Trabalho

Wadli Helu, Secretário da Administração

Kunkomo Watanabe, respondendo pelo Expediente da Secretaria de Economia e Planejamento

Arthur Alves Pinto, Secretário do Interior

Calim Eld, Secretário de Estado — Chefe da Casa Civil

Silvio Fernandes Lopes, Secretário dos Negócios Metropolitanos

Antonio Henrique Cunha Bueno, Secretário Extraordinário da Cultura

José Biota Júnior, Secretário Extraordinário de Informação e Comunicações

Oswaldo Palma, Secretário da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI N.º 440/80

São Paulo, 15 de dezembro de 1980

A-n.º 154/80

Senhor Presidente

Tenho a honra de levar ao conhecimento dessa augusta Assembléia, por intermédio de Vossa Excelência, que, no uso da competência que me confere o inciso III do artigo 34, combinado com o artigo 26, ambos da Constituição do Estado, resolvo vetar, parcialmente, por motivo de inconstitucionalidade, o Projeto de lei n.º 440, de 1980, aprovado conforme Autógrafo n.º 15.402, que me foi encaminhado.

A proposição orça a Receita e fixa a Despesa do Orçamento-Programa do Estado para o exercício de 1981.

Incide o veto sobre o parágrafo único do artigo 5.º, os §§ 1.º e 2.º do artigo 6.º e ainda sobre as seguintes expressões:

a) "exclusivamente por antecipação da receita", no artigo 4.º;

b) "relativas a encargos com pessoal e reflexos", no inciso I do artigo 6.º.

As razões que justificam o veto são as mesmas que expus — e esse egrégio Poder acolheu — ao impugnar parcialmente o Projeto de lei n.º 562, de 1979, o qual se converteu na Lei n.º 2.227, de 18 de dezembro de 1979, que orça a receita e fixa a despesa do Orçamento-Programa do Estado para o exercício de 1980.

Ressalte-se, inicialmente, que o artigo 4.º da proposição teve seu alcance sensivelmente restringido com a alteração resultante da emenda, passando a permitir ao Poder Executivo a realização de operações de crédito "exclusivamente por antecipação da receita".

O objetivo dessa limitação, expresso na justificativa, foi o de adaptar a norma ao princípio da exclusividade orçamentária, introduzido na sistemática brasileira desde a Reforma Constitucional de 1926 e inscrito no artigo 60 da Constituição da República, pelo qual a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita, excluídas da proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, e as disposições sobre a aplicação do saldo que houver.

Tal regra não impede, contudo, seja prevista, na própria lei de orçamento, a realização de outras operações de crédito, que não por antecipação da receita, quando as mesmas se façam necessárias, quer para cobrir déficits na previsão, quer para atender aos créditos suplementares autorizados com base no artigo 60, inciso I, da Constituição Federal.

Assim o enseja a Lei federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, editada quando já em vigor em nosso regime constitucional o referido princípio da exclusividade, também inscrito no § 1.º do artigo 73 da Constituição de 1946.

Com efeito, o artigo 7.º dessa lei, depois de repetir o mesmo princípio no "caput", incisos I e II, cuida, nos §§ 1.º a 3.º, da hipótese de déficit de previsão — e, portanto, de matéria "não estranha à fixação da despesa e à previsão da receita" —, assim determinando:

"§ 1.º — Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura.

§ 2.º — O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3.º — A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento."

Além disso, afelgoando-se ao artigo 61, § 1.º, alínea "c", da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, o artigo 43, § 1.º, da mesma Lei n.º 4.320, de 1964, determina que se consideram recursos, para esse fim, desde que não comprometidos:

I — o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II — os provenientes de excesso de arrecadação;

III — os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; e

IV — o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Dessa forma, se o projeto de lei orçamentária contém autorização para abertura de créditos suplementares, nada impede sejam indicados, desde logo, com base no artigo 61, § 1.º, "c", da Constituição da República, os recursos correspondentes, em qualquer das modalidades previstas no artigo 43, § 1.º, da Lei n.º 4.320, entre os quais o produto das operações de crédito.

Verifica-se, do exposto, não se justificar a restrição introduzida no artigo 4.º do projeto, a qual vem conflitar com essa lei federal, de aplicação obrigatória nos Estados, por força do artigo 8.º, inciso XVII, "c", combinado com o artigo 13, inciso IV, da Constituição da República.

Por motivo de inconstitucionalidade, sou levado a negar sanção também ao parágrafo único do artigo 5.º, que fixa o prazo de 15 dias para o Poder Executivo atender aos pedidos de créditos suplementares originários dos Poderes Legislativo e Judiciário, mediante utilização dos recursos a que se refere o inciso III do § 1.º do artigo 43 da Lei federal n.º 4.320, ou seja, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei.

Disciplinando um comportamento administrativo do Poder Executivo, o preceito contém matéria estranha à fixação da despesa e à previsão da receita, razão pela qual conflita com o artigo 60 da Constituição da República, que consagra o princípio, antes mencionado, da exclusividade orçamentária.

Quanto ao artigo 6.º, a modificação efetuada em seu inciso I, bem como o acréscimo dos §§ 1.º e 2.º não podem ser por mim acolhidos por resultarem de emendas inseridas no projeto original com inobservância dos princípios constitucionais que disciplinam o processo de elaboração da lei orçamentária.

Com efeito, o artigo 65 da Constituição da República, depois de atribuir competência ao Poder Executivo para a iniciativa das leis dessa natureza, proíbe, no § 1.º, seja objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

Ocorre que, nos termos do artigo 6.º, em sua forma original (que correspondia ao artigo 7.º), os recursos especificados no inciso I — Reserva de Contingência — destinam-se a reforçar dotações, preferencialmente as relativas a encargos com pessoal e reflexos.

Suprimida a expressão "preferencialmente as", a aplicação daqueles recursos — que visava a assegurar o equilíbrio orçamentário — fica vinculada exclusivamente às despesas com pessoal e reflexos. Com isso, a emenda aprovada por essa augusta Assembléia conflita com o § 1.º do artigo 65 da Constituição, pois altera o objetivo dos gastos definidos no texto original do projeto.

Conflita, também, com esse dispositivo da Constituição o § 1.º do artigo 6.º do projeto, eis que, vinculando a abertura de créditos suplementares, categorias de programação e alocação de recursos às finalidades expressas explicitamente na mensagem que contém a proposta orçamentária do Estado para o exercício de 1981, a inovação estabelece limitações ao Poder Executivo no que diz respeito ao objetivo e à natureza desses recursos na aplicação em Despesas de Capital, além de restringir o seu montante a apenas Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros), matéria essa que refoge à competência parlamentar, quer no que diz respeito à iniciativa, quer no que concerne ao poder de emenda (artigo 65, "caput" e § 1.º, da Constituição da República).

Finalmente, vejo-me compelido a impugnar, pelo mesmo motivo de inconstitucionalidade, o § 2.º do artigo 6.º, em conformidade com o qual "por ocasião das possíveis revisões orçamentárias que poderão ocorrer após a aprovação desta lei, qualquer excesso de receita advindo de um crescimento maior nos preços ou no Produto Interno Bruto do Estado de São Paulo do que o previsto nessa mensagem deverá ser alocado de forma tal que as despesas destinadas ao pagamento de pessoal tenham, no mínimo, a mesma proporção em relação ao total de despesas como na presente proposta orçamentária".

Essa norma, além de prever a alocação de recursos por forma que conflita com a exclusividade de iniciativa conferida ao Chefe do Executivo nas matérias concernentes à fixação de vencimentos e vantagens dos servidores públicos e aumento de despesa pública (artigo 22, inciso II, e artigo 34, inciso XV, da Constituição do Estado), ainda infringe o artigo 62, § 2.º, da Constituição Federal, que, com as ressalvas expressamente indicadas, proíbe a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. O mesmo dispositivo permite, todavia, que a lei estabeleça que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes, entre as quais se incluem as referentes a Pessoal.

Expostas, nestes termos, as razões que me induzem a vetar, parcialmente, o Projeto de lei n.º 440, de 1980, as quais faço publicar no Diário Oficial, em cumprimento ao disposto no § 1.º do artigo 26 da Constituição do Estado, tenho a honra de restituir a matéria ao oportuno reexame dessa Ilustre Assembléia.

Reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO SALIM MALUF
Governador do Estado

A Sua Excelência o Senhor Deputado Robson Marinho, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.