

Título V **DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO**

Capítulo II **Do Orçamento**

Art. 157 - *Nenhuma despesa será ordenada sem que existam recursos orçamentários ou crédito votado pela Assembléia Legislativa.*

Comentários:

O referido artigo nada mais é do que uma variante do **Princípio da Legalidade**, aplicado a todo gestor público, o qual só fará o que for previsto em lei em sentido *lato*.

Toda a atuação da administração pública é pautada por este princípio, não sendo diferente no âmbito orçamentário: para a realização de uma despesa, necessária se faz a prévia autorização legislativa da mesma, não sendo concebível atos *praeter legem* (fora da lei).

Art. 158 - *A despesa do pessoal ativo e inativo ficará sujeita aos limites estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 169 da Constituição Federal.*

Comentários:

A referida lei é a **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, comumente conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**.

As despesas com pessoal são tratadas em um capítulo específico da LRF, o qual veremos com mais propriedade nos comentários à Lei nº 3.710/2009 (LDO 2010).

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas 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.

Comentários:

Os gastos com folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesa de todo o setor público brasileiro.

Com isso em mente, o legislador constitucional determinou a regulação desses gastos no artigo 169 e seus parágrafos da Constituição Federal, da forma abaixo:

a) limites de gastos com pessoal ativo e inativo definidos em lei complementar (tal lei é a

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF);

b) concessão de vantagem ou aumento de remuneração e criação de cargos ou empregos dependendo de prévia dotação orçamentária e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas a empresas públicas e sociedades de economia mista.

Aos demais entes da federação, aí incluso o MS, restou a reprodução obrigatória das determinações ali colocadas e a sua observância.

Art. 159 - *O Poder Executivo publicará e enviará ao Legislativo, até cinquenta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária dos órgãos da administração direta, das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.*

§ 1º - Até vinte dias antes do encerramento do prazo de que trata este artigo, as autoridades nele referidas remeterão ao Poder Executivo as informações necessárias.

§ 2º - Os Poderes Judiciário e Legislativo, o Tribunal de Contas e o Ministério Público publicarão seus relatórios nos termos deste artigo.

Comentários:

O **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** é um instrumento de transparência da gestão fiscal previsto na Constituição Federal, em seu artigo 165, § 3º.

Sua função primordial é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo, através de sua publicação periódica bimestral.

O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de **subvenções** para pagamento de pessoal e de custeio, ou de **auxílios** para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital.

Diferentemente da legislação federal (que prevê o prazo de até 30 dias para a publicação do RREO pelo Chefe do Poder Executivo), a Constituição de Mato Grosso do Sul estipulou um prazo de 50 dias para a publicação do RREO.

Em conclusão, entendemos que o parágrafo 2º acima referendado (previsão de publicação de RREO pelos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público) afronta a Constituição Federal, tendo em vista que a mesma prevê o **Chefe do Poder Executivo** como autoridade responsável pela publicação do referido relatório, consolidando todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os poderes do ente federativo. Tal pensamento é corroborado pela LRF, pela doutrina e por jurisprudência do STF (ADI 2.810-MC).

Art. 160 - *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

I - plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais do Estado.

Comentários:

O *caput* do art. 160 traz a informação de que as leis orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na figura de seu Chefe (no caso, o Governador).

Na Constituição Federal essa prerrogativa é mais explícita, sendo tratada tanto na alínea “b” do inciso II, parágrafo 1º do art. 61 quanto no *caput* do art. 165, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II - **disponham sobre:**

(...)

b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (grifos nossos)

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (grifo nosso)

De qualquer maneira, por conta do **Princípio da Simetria** (que obriga os Estados, DF e Municípios, na elaboração de suas Constituições e Leis Orgânicas, observar as regras e os princípios contidos na Constituição Federal), fica a informação de que, dentro de nosso ordenamento jurídico, **a prerrogativa de leis de cunho orçamentário são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da Federação.**

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Comentários:

Previsto no art. 165, inciso I, da Constituição Federal e no art. 160, inciso I da Constituição de Mato Grosso do Sul, o PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos.

A moderna doutrina considera o PPA como um plano de **médio prazo**, que faz a **ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual (LOA)**, em detrimento do entendimento anterior, que considerava o PPA como um plano de longo prazo.

O que deve ser ressaltado, entretanto, é a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

Conforme previsto na CE/MS, art. 160 § 1º, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada as:

- Diretrizes
- Objetivos
- Metas da Administração Pública para:

Despesas de capital (construção de escolas, por exemplo)
Despesas correntes derivadas da capital (pessoal p/escolas, por exemplo)
Programas de duração continuada (Programa Bolsa Família, por exemplo)

Diretrizes – orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos. (ex.: combater a pobreza e promover a cidadania).

Objetivos - discriminação dos resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais. (ex.: elevar o nível educacional da população, especialmente, combatendo o analfabetismo).

Metas – qualificação, física ou financeira, dos objetivos. (ex.: construção de 3000 salas de aula em todo o País ou investir, no período de quatro anos, R\$ 100 milhões, na construção de salas de aula).

O PPA orienta as demais leis orçamentárias, na medida em que servirá de guia e de parâmetro para a elaboração da LDO, e da LOA.

O PPA é constituído por programas, desmembrados em projetos e ações de governo e deverá guardar compatibilidade com os planos estratégicos de desenvolvimento estadual, regionais e nacionais.

Todo investimento do Governo, cuja execução ultrapasse mais de um ano, deverá estar previsto no PPA, sob pena de crime de responsabilidade. Não havendo tal previsão, uma lei específica poderá incluir o investimento no PPA.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública estadual, 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.

Comentários:

A LDO, na sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes funções, sendo as mais importantes:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de **instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.**

Além disso, a LDO estabelece regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os

rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem também o mérito de submeter à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Anteriormente à vigência da atual Carta Magna, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem trânsito pelo Parlamento. A LRF, por sua vez, ampliou o papel e a importância da LDO tornando-a, ainda, elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

A LDO deverá ter em seu conteúdo:

- prioridades e metas da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte;
- a estrutura e organização dos orçamentos;
- as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- a dívida pública federal;
- as despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; (ex.: Na União - políticas prioritárias para o Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica, e demais agências fomentadoras do desenvolvimento)
- as alterações na legislação tributária;
- autorizará a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração a servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira, bem como a admissão e contratação de pessoal a qualquer título na administração;
- a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

§ 3º - Os planos e programas estaduais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Assembléia Legislativa.

Comentários:

Segue listagem de alguns dos planos previstos na Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul:

- a) **Plano para o desenvolvimento do turismo no Estado** (art. 171, inciso I);
- b) **Plano de saúde do trabalhador** (art. 178, inciso III);
- c) **Plano referente à assistência integral à saúde da mulher** (art. 178, inciso XIII);
- d) **Plano estadual de educação** (art. 194, *caput*);
- e) **Plano estadual de controle ambiental** (art. 231)
- f) **Plano de reforma agrária estadual** (art. 231, § 2º);
- g) **Plano estadual de recursos hídricos** (art. 240);
- h) **Planos estaduais de bacias hidrográficas** (art. 236).

§ 4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

II - orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta

ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III - orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

Comentários:

A lei orçamentária anual, prevista no art. 165, inciso III da Constituição Federal e no art. 160, inciso III da Constituição Estadual, é o instrumento jurídico que prevê receitas e fixa despesas do Estado, concernentes a determinado exercício financeiro.

Em cumprimento ao artigo 5º da LRF o Projeto de Lei Orçamentária Anual, deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

O Projeto de Lei Orçamentária, quando do seu encaminhamento ao Poder Legislativo, deverá conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que é parte integrante da LDO.

De acordo com o artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, tendo ainda, por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, etc. Neste caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência, que a LDO deverá prever para o atendimento às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais.

§ 5º - Os orçamentos previstos nos incisos I e II, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais.

Comentários:

Além das suas funções precípua, **os Orçamentos Fiscal e de Investimentos**, em consonância com o **Plano Plurianual**, devem visar a redução de desigualdades interregionais no território do Estado.

As regiões do Estado do Mato Grosso do Sul, com seus respectivos municípios, são as seguintes:

REGIÃO 1 – BOLSÃO

Água Clara, Aparecida do Taboado, Brasilândia, Cassilândia, Chapadão do Sul, Costa Rica, Inocência, Paranaíba, Santa Rita do Pardo, Selviria e Três Lagoas.

REGIÃO 2 – CAMPO GRANDE E REGIÃO

Bandeirantes, Campo Grande, Corguinho, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Rio Negro, Rochedo, Sidrolândia e Terenos.

REGIÃO 3 – CONE-SUL

Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Mundo Novo e Naviraí.

REGIÃO 4 – GRANDE DOURADOS

Caarapó, Deodópolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Maracajú, Rio Brillhante e Vicentina.

REGIÃO 5 - LESTE

Anaurilândia, Angélica, Bataguassú, Bataiporã, Ivinhema, Nova Andradina, Novo Horizonte do Sul e Taquarussu.

REGIÃO 6 – NORTE

Alcinópolis, Camapuã, Coxim, Figueirão, Pedro Gomes, Rio Verde de Mato Grosso, São Gabriel do Oeste e Sonora.

REGIÃO 7 – PANTANAL

Anastácio, Aquidauana, Dois Irmãos do Buriti, Miranda, Corumbá e Ladário.

REGIÃO 8 – SUDOESTE

Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Nioaque e Porto Murtinho.

REGIÃO 9 – SUL FRONTEIRA

Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Laguna Carapã, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru.

Art. 161 - *A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

Comentários:

O *caput* do art. 161 traz a explicitação do **Princípio Orçamentário da Exclusividade** (“a lei orçamentária não trará dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa”).

Logo após, o mesmo artigo traz as exceções ao referido princípio:

a) **autorização para abertura de créditos suplementares, nos termos da lei – créditos suplementares** são autorizações para reforço de dotações constantes do orçamento, que se mostraram insuficientes para atendimento de obrigações durante a execução orçamentária. Exemplo: determinado órgão estadual tinha no orçamento aprovado uma dotação de R\$ 1.000,00 (mil reais) para despesas com fornecimento de energia elétrica durante o ano mas, no mês de outubro, foi verificado que já gastara 87% deste valor, não sendo o recurso restante suficiente para atender a demanda prevista para os meses de novembro e dezembro (R\$ 330,00). Para que possa honrar seus compromissos com a empresa de energia elétrica, faz-se necessária a aprovação de um crédito suplementar no valor de R\$ 200,00, reforçando a dotação inicial.

Tais créditos suplementares são abertos por decreto do Poder Executivo, após autorização legislativa.

Assim a lei orçamentária, no ato de sua aprovação, já traz em seu bojo tal autorização, sendo que o decreto de abertura deve observar, também, as determinações da **lei**. No caso do Mato Grosso do Sul, a referida lei é a **LDO** (art. 13, Lei nº 3.710/2009 – LDO 2010).

b) **autorização para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei – operações de crédito** são, em última instância, compromissos financeiros assumidos pelo ente público em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (art. 29, inciso III, LRF). Além disso, são equiparadas à operação de

crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação (art. 29, § 1º, LRF).

Já as **operações de crédito por antecipação da receita** são empréstimos realizados pelo ente público onde são dadas como garantia suas receitas tributárias a receber (vinculação da receita de impostos permitida na ressalva do art. 167, IV, CF/88).

No caso de MS, nos termos do art. 9º, § 1º, III da Lei nº 3.825/2009 (LOA 2010), fica autorizada a abertura créditos suplementares com recursos oriundos de operações de crédito autorizadas por leis específicas.

Parágrafo único. As operações de crédito por antecipação de receita não poderão exceder à quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro e, até trinta dias depois do encerramento deste, serão obrigatoriamente liquidadas ou renegociadas.

Comentários:

As **operações de crédito por antecipação da receita (ARO)** destinam-se a atender insuficiência de caixa do ente federativo durante o exercício financeiro.

Dentro do ordenamento jurídico vigente, os limites globais de contratação e de condições das operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal encontra-se no âmbito da **competência privativa do Senado Federal**, nos termos do art. 52, inciso VII da Constituição Federal.

Assim, além de atender às determinações do parágrafo único do art. 161 da Constituição Estadual, as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária no Mato Grosso do Sul devem, também, obedecer aos ditames da **Resolução SF nº 43/2001**.

Abaixo, reproduzimos os artigos da referida Resolução atinentes ao tema:

Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Art. 4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º A análise das propostas de operações de crédito será realizada tomando-se por base a receita corrente líquida de até 2 (dois) meses anteriores ao mês de apresentação do pleito ou da documentação completa, conforme o caso.

Art. 14. A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária deve cumprir as seguintes condições:

I - realizar-se somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 (dez) de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - será vedada enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada.

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput deste artigo o refinanciamento da dívida mobiliária.

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

Art. 162 - *Cabe à lei complementar, com observância da legislação federal:*

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

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Comentários:

Este artigo, réplica do art. 165, § 9º da Constituição Federal, remete à lei complementar (não editada até a presente data) a disposição sobre:

- **exercício financeiro** - compreendido como o lapso temporal necessário ao processamento das operações relativas ao orçamento público. De acordo com o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro);

- **vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual** – tanto em nível federal quanto em nível estadual, a(s) referida(s) lei(s) não existe(m). No âmbito da união, tal inciso é parcialmente regulado pelo art. 35, § 2º do ADCT. No MS, as leis de diretrizes anuais trazem em seu bojo artigo que determina o prazo de encaminhamento do projeto de LOA e do PPA à Assembléia Legislativa;

- **estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos** – este inciso é regulamentado parcialmente pela Lei nº 4.320/1964 e pela LRF, normativos de observância obrigatória por todos os entes federados (União, Estados, DF e municípios).

Sobre a inexistência da referida lei complementar, manifestou-se o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul (TCE MS) em sua Súmula nº 19:

SÚMULA TC/MS N.º 19

"A AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL A QUE ALUDE O ARTIGO 165, PARÁGRAFO 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO DESOBRIGA O ESTADO E MUNICÍPIOS DE ELABORAREM O SEU PLANO PLURIANUAL, OBSERVADAS AS NORMAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI N.º 4.320/64."

Art. 163 - *Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes*

orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembléia Legislativa, na forma do regimento interno.

Comentários:

Diferentemente do Poder Legislativo Federal, o Legislativo Estadual é unicameral (formado por apenas uma casa, a Assembléia Legislativa).

As normas que regem a apreciação das leis orçamentárias e de créditos adicionais são especificadas no **Capítulo II (Do Orçamento)**, componente do **Título XIV (Da Elaboração Legislativa Especial)**, tudo do Regimento Interno da AL/MS, abaixo transcrito:

CAPITULO II DO ORÇAMENTO

Art. 331. Cabe ao Poder Executivo encaminhar à Assembleia Legislativa os projetos de Lei relativos às matérias referidas no art. 160 da Constituição Estadual, cuja tramitação obedecerá o disposto neste Capítulo.

Art. 332. Recebida a proposta, a Mesa, depois de comunicar o fato ao Plenário, mandá-la-á, no prazo improrrogável de dez dias, publicar no "Diário do Legislativo". § 1º Feita a publicação será a proposta colocada em Pauta, durante cinco sessões ordinárias para recebimento de emendas. § 2º Cumprido o prazo do parágrafo anterior, a Mesa encaminhará a proposta à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que dentro de cinco dias a apreciará, conjuntamente com as emendas, no seu aspecto Constitucional. § 3º Recebido o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, será a proposta encaminhada à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária para que, no prazo de dez dias, se manifeste quanto ao mérito da proposição e das emendas.

Art. 333. Para maior facilidade de estudo da matéria, poderá a Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária dividir a proposta por partes, cabendo, neste caso, a cada Relator designado, apreciar uma das partes e, ao Relator Geral, elaborar o parecer conjunto.

Art. 334. Se qualquer das comissões deixar de dar parecer nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 332 o Presidente da Assembleia designará três deputados para, em conjunto, e dentro do prazo de dez dias, emitir o parecer ou pareceres faltantes.

Art. 335. Depois de devidamente instruída, a proposta será incluída na Ordem do Dia, por três sessões ordinárias improrrogáveis, se tantas necessárias forem, para primeira discussão e votação, que focalizará englobadamente os pareceres das Comissões e a proposta, iniciando-se a votação pelos pareceres e, depois, uma a uma, as emendas. § 1º Na discussão da matéria cada Deputado poderá falar pelo prazo de vinte minutos. § 2º Para falar, terão preferência os Líderes Partidários e os autores de emendas e, sobre eles, os Relatores.

Art. 336. Se for aprovada qualquer emenda, a proposta retornará à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária para, dentro de dois dias, proceder ao competente entrosamento.

Parágrafo único. Após o entrosamento, ou na hipótese de ter sido aprovada sem emendas, a proposta ficará em Pauta durante cinco dias, para recebimento de emendas de segunda discussão.

Art. 337. Encerrado o prazo previsto no parágrafo único do artigo anterior, voltará a proposta às comissões de Constituição, Justiça e Redação e, de Acompanhamento da Execução Orçamentária, para, dentro de quarenta e oito horas a primeira, e de três dias a segunda, pronunciarem-se sobre as emendas. Findo esses prazos, retornará o projeto à Ordem do Dia, para segunda discussão e votação. § 1º No mesmo prazo do art. 335 se procederá ao debate e deliberação da matéria na segunda discussão. § 2º Na segunda discussão observar-se-á o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 335, sendo a respectiva votação feita por artigos, ou seções de artigos, com as emendas correspondentes.

Art. 338. Encerrada a votação, será a proposta encaminhada novamente à comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária, para elaborar a redação final, no prazo máximo de cinco dias, que após, será incluída na Ordem do Dia

Parágrafo único. Se forem apresentadas emendas, serão estas votadas em primeiro lugar, após parecer verbal da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária, que deverá ser proferido na mesma Sessão. Aprovada qualquer emenda, será a proposta encaminhada à mesma comissão para novo parecer de redação, em vinte e quatro horas.

Art. 339. Aprovada a redação final, diligenciará a Mesa as medidas necessárias para o encaminhamento do respectivo autógrafo ao Poder Executivo.

Art. 340. As emendas ao projeto de Lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: I – sejam compatíveis com o plano e com a Lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Municípios; III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros e omissões; b) com os dispositivos de texto do projeto de lei. § 1º As emendas ao projeto de Lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. § 2º O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo propondo modificação nos

projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

Art. 341. Em nenhuma hipótese se concederá, mais de uma vez em cada discussão, vista de parecer sobre projeto de lei de que trate este capítulo, ou sobre emenda a ele proposta.

Parágrafo único. A discussão e votação da matéria disciplinada neste capítulo será feita em regime de prioridade.

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Comentários:

Tal dispositivo reforça a compatibilidade material e a integração entre as leis orçamentárias.

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios;

Comentários:

As emendas ao projeto de LOA não podem ser apresentadas de maneira irresponsável, criando despesas que não tenham sua fonte de custeio, de modo a afetar o equilíbrio orçamentário e fiscal.

Assim, o legislador colocou entraves às emendas que possam causar aumento de despesa, de forma que as mesmas não sejam apresentadas sem os recursos necessários a sua satisfação. Tais recursos devem ter origem em receitas que ficaram sem respectiva despesa (anulação de despesa), não se admitindo anulação de despesas que versem sobre **dotações para pessoal e seus encargos** (gratificações, benefícios, vantagens de cunho pessoal etc), **serviço da dívida** (juros mais encargos) e **transferências tributárias constitucionais para municípios** (25% da arrecadação do ICMS; 50% do IPVA dos veículos licenciados nos municípios).

A atuação parlamentar dá-se fundamentalmente por um remanejamento de dotações orçamentárias de uma para outra programação, ressalvado o caso de identificação de receita não incluída ou subestimada na proposta.

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos de texto do projeto de lei.

Comentários:

Apesar de todo o zelo com a elaboração da proposta orçamentária, a mesma pode ser encaminhada à Assembléia eivada de erros de ordem técnicas (cálculos errados para mais ou para menos) ou de ordem gramatical (texto truncado, por exemplo).

Desta feita, poderão os parlamentares apresentarem emendas que visem corrigir tais erros, mesmo que isso implique em aumento ou diminuição de receitas e/ou despesas.

§ 2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Comentários:

Assim como as emendas ao projeto de LOA têm de ser compatíveis com o PPA e com a LDO, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias também necessitam ser compatibilizadas com a matéria constante do plano plurianual.

§ 3º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo propondo modificação nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

Comentários:

Enquanto não for iniciada na **Comissão de Acompanhamento de Execução Orçamentária** a votação da parte que quer alterar, poderá o Governador enviar mensagem para modificação da mesma.

Atenção! Reitere-se que a mudança do projeto (no todo ou em parte) só poderá ser pleiteada se não tiver se iniciada a **votação** da mesma. Ou seja, se os membros da Comissão estiverem na fase de **discussão** da proposta, poderá, sim, ser apresentada mensagem para a mudança da mesma.

§ 4º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Comentários:

As leis orçamentárias são consideradas **leis especiais** por terem um rito de elaboração, discussão e aprovação próprio, diferente das demais leis ordinárias. Mas, subsidiariamente falando, aplicam-se às leis em epígrafe as normas do **processo legislativo** (art. 67 ao art. 74 da Constituição Estadual), no que não for contrário ao prolatado no artigo 163 em comento.

§ 5º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição total ou parcial 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.

Comentários:

Conforme visto anteriormente, **créditos suplementares** são autorizações para reforço de

dotações já existentes no orçamento anual. Já os **créditos especiais**, visam prover de recursos dotações novas, que não existiam à época da aprovação do orçamento mas que se mostraram necessárias durante sua execução.

Para que se possam utilizar os recursos que ficaram sem despesas específicas por força de emenda, veto ou rejeição (total ou parcial) da lei de orçamento, necessária se faz a abertura de créditos suplementares ou especiais, com a prévia e específica autorização legislativa (lei autorizativa de abertura).

Art. 164 - *Caberá à Comissão Permanente de Acompanhamento da Execução Orçamentária da Assembléia Legislativa:*

I - examinar e emitir parecer sobre projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembléia Legislativa.

Comentários:

A **Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária** tem por competência elaborar parecer sobre projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas.

Os deputados que a integram (cinco titulares e cinco suplentes) analisam planos e programas estaduais, regionais e setoriais, como também, acompanham e fiscalizam a execução orçamentária e a prestação de contas do Governo do Estado. (art. 46, inciso VII, Regimento Interno AL/MS).

Por fim, reza o § 1º do art. 46 do RI AL/MS que os campos temáticos ou áreas de atividade de cada Comissão Permanente abrangem ainda órgãos e programas governamentais com eles relacionados, e o **respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da competência específica da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentário**. Tal determinação encontra-se de acordo com o inciso II do art. 164 da Constituição Estadual, acima colocado.

Art. 165 - *São vedados:*

I - início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizações mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesas, ressalvadas as permissões previstas nos artigos 167, IV, 218, § 5º, da Constituição Federal;

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

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro,

sem prévia autorização legislativa;
VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, incluídos os mencionados no art. 165, § 5º, da Constituição Federal;
IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Comentários:

O art. 165 da Constituição Estadual traz as vedações em matéria orçamentária.

Analisemos seus incisos, um a um.

I – O início de programas, projetos ou atividades não inclusos na lei orçamentária anual denota a realização de despesas não autorizadas previamente pelo legislativo, incorrendo o gestor em crime previsto na **Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais)**.

II – O limite de execução da despesa são os **créditos orçamentários** (créditos constantes da LOA) ou os **créditos adicionais** (créditos retificadores da LOA). Qualquer despesa fora deste limite é considerada ilegal.

Corroborando tal pensamento, o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul (TCE MS) editou súmula versando sobre tal fato:

SÚMULA TC/MS N.º 01

"A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES ACIMA DO LIMITE AUTORIZADO ENSEJA A APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL E É FATOR DE REJEIÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO."

III – A norma do inciso em epígrafe é comumente conhecida na doutrina como a “**regra de ouro**”. Ela visa a preservação do patrimônio público contra a sua dilapidação de maneira irresponsável pelos gestores públicos.

IV – Este inciso IV é considerado pela doutrina como o **Princípio Orçamentário da Não-Vinculação de Receita**. As exceções que a Constituição Estadual coloca são as seguintes:

a) repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da CF/88, que trata das repartições tributárias constitucionais referentes ao IR, ITR, IPI, IOF, ICMS, IPVA e CIDE-Combustível;

b) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, tudo da Constituição Federal;

c) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º da Carta Magna;

d) a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, todos da Constituição Federal para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta; e

e) a vinculação, de forma facultativa, de parcela da receita orçamentária dos Estados e do Distrito Federal a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica (art. 218, § 5º, CF/88).

V – Para a abertura dos créditos **suplementares** e **especiais** necessária é a indicação dos

recursos para a sua cobertura e a prévia autorização legislativa.

VI – Entende-se como **transposição** a realocação de recursos no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Por exemplo, imaginemos que a administração de determinada entidade governamental resolva não pavimentar estrada localizada em área rural, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto.

Remanejamento seria a realocação na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Pode ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa.

Por fim, **transferência** de recursos é a realocação de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, é uma alteração de priorização dos gastos a serem efetuados. Assim, pode acontecer de a administração de um ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de um posto de saúde ou adquirir um novo computador para o setor administrativo desse mesmo posto, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção do posto de saúde se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

VII – Expressão formal do **Princípio Orçamentário da Especificação ou Especialização**.

VIII - os créditos pertinentes aos orçamentos fiscais e da seguridade social são destinados ao atendimentos das entidades da administração direta, da administração indireta e às empresas estatais dependentes (art. 2º, III, LRF). Não é permitida a utilização, sem autorização legislativa específica, dos recursos desses orçamentos para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas independentes, fundações com personalidade jurídica de direito privado e fundos não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social, incluídos aí os pertencentes à União (art. 165, § 5º, da Constituição Federal).

IX – **Fundo orçamentário ou especial** é uma reserva de recursos públicos afetada a um fim específico.

Seus elementos lógicos são: uma designação de fontes de recursos; uma destinação desses recursos a fins determinados; um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade; uma regra de pertinência à estrutura do Estado; a regra de que tais recursos serão geridos como parcela autônoma, ainda que não independente, da teia orçamentária; a indicação de que não se trata de um ente personificado.

O fundo, por ser uma afetação a fins determinados de um conjunto de recursos, designados por sua fonte, tem muito em comum com a fundação (“patrimônio afetado a um fim”), salvo a personificação. A autonomia do fundo não se confunde com sua individualização jurídica, enfatizando seu papel instrumental. É um ente, **não dotado de personalidade jurídica**, mas do que se poderia denominar de personalidade contábil.

Segundo Heraldo Costa Reis, em "Fundos especiais: Nova Forma de gestão dos recursos

Públicos", Revista de Administração Municipal, nº. 201 (1991), p. 58:

"A criação de fundos especiais regulamentados, em qualquer esfera governamental, deve observar certas limitações impostas pela legislação financeira pertinente, tais como:

- a) a proibição constitucional de se lhes vincular os impostos de competência da entidade governamental criadora, ressalvadas as disposições constitucionais em relação a esse tipo de recurso;
- b) especificar as receitas que comporão os recursos financeiros do fundo (excluem-se os impostos),
- c) **a criação do fundo especial regulamentado deve ser somente por lei** (grifo nosso);
- d) a lei deverá dispor sobre o saldo do fundo e objetivo, bem como outros ativos que comporão o fundo especial e ainda sobre o órgão sobre ao qual se vinculará, a gerência e o controle pela contabilidade e pelo orçamento."

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

Comentários:

O Plano Plurianual, conforme visto nos comentários do § 1º do art. 160, é considerado o documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público e, assim sendo, todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

Especificou a Constituição Estadual, em consonância com a Constituição Federal, que o **investimento** - exemplo de despesa de capital - que tenha duração maior do que um exercício financeiro não seja executado sem que o mesmo conste previamente do PPA ou seja lá incluído através de lei especial.

Tal não se pode dizer de, por exemplo, um programa que inicie em 2009, com conclusão prevista para 2011, implicando **despesas de custeio** – exemplo de despesa corrente - ao longo de todo o período, com disponibilidade de recursos na fonte indicada.

Por fim, a **Lei de Crimes Fiscais** (Lei nº 10.028/2000), em seu artigo 2º, prevê pena de **reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos** para o gestor que ordenar o início de investimento que perdue por mais de um exercício financeiro, sem a sua prévia inclusão no PPA.

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

Comentários:

Os **créditos orçamentários** (créditos constantes da LOA) e os **adicionais** (retificadores da LOA) têm a vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos (art. 45, Lei nº 4.320/1964). Ou seja, sua vigência finda em 31 de dezembro do ano em que forem abertos.

A exceção é feita aos **créditos especiais e extraordinários cujo ato de abertura foi realizado nos últimos quatro meses do exercício** (créditos abertos a partir de 1º de setembro). Nesses casos, a Lei 4.320/1964 remete à lei de abertura dos mesmos a prerrogativa de regular sobre sua vigência.

Só que a Carta Política de 1988 legisla sobre a matéria, no § 2º de seu art. 167:

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

Resumindo, um crédito especial ou extraordinário aberto nos últimos quatro meses do exercício financeiro poderá ser reaberto, no limite de seu saldo, no exercício financeiro subsequente, quando será incorporado ao novo orçamento vigente.

Usando um exemplo numérico para melhor ilustração, imaginemos que um crédito especial foi aberto no dia 15 de outubro de 2009, com o valor inicial de R\$ 4.000.000,00. Chegando em 31 de dezembro, foi apurado que, do valor inicial, foram utilizados R\$ 2.300.000,00, restando um saldo R\$ 1.700.000,00 em conta. Por conta disso, o Poder Executivo, se assim o desejar, poderá emitir um decreto de reabertura deste crédito especial em qualquer mês do ano do 2010, até o limite de R\$ 1.700.000,00 (pode reabrir com um valor menor, nunca um valor maior), crédito este que será incorporado ao orçamento vigente (de 2010). A vigência deste crédito reaberto será, impreterivelmente, 31 de dezembro de 2010, não se aplicando ao mesmo o esquema de abertura nos últimos quatro meses do exercício (pois ela já foi reaberto!).

Assim, vemos que o legislador estadual, na confecção da Constituição de MS, utilizou-se, mais uma vez, do Princípio da Simetria, incorporando no estado a mecânica da reabertura de créditos especiais e extraordinários vigente na esfera federal.

§ 3º - À abertura de crédito extraordinário será admitida para atender somente a despesas imprevisíveis e urgentes, entre outras as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. (sic)

Comentários:

Os **créditos extraordinários** (espécie do gênero créditos adicionais, junto com os suplementares e especiais) são autorizações orçamentárias para o atendimento de despesas urgentes e imprevistas, tais como caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (art. 43, III, Lei nº 4.320/1964).

Na União, tais créditos são abertos por **medida provisória**, por força do art. 167, § 3º, da Lei Maior.

No Estado do Mato Grosso do Sul, por não ter o instituto da medida provisória prevista na Constituição Estadual, a abertura dos créditos extraordinários segue o rito contido Lei nº 4.320/1964, art. 44 (os créditos extraordinários são abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo).

Para finalizar, cumpre-nos ressaltar as duas diferenças relativas os créditos extraordinários entre os textos da Lei nº 4.320/1964 e da Constituição Estadual.

A primeira delas é que a Lei define que os créditos extraordinários se destinam a despesas

imprevistas enquanto que a Constituição diz que eles se prestam ao atendimento de despesas **imprevisíveis**. O que se depreende desta semântica, segundo a doutrina, é que o texto da Lei 4.320/1964 admite a existência do erro por parte de quem elabora o orçamento (erro humano). O texto da Constituição já não admite tal tipo de desacerto, pois considera que a ocorrência de tais despesas escapa ao controle da mente humana.

A outra diferença entre os textos é que a letra da Lei fala de “despesas urgentes e imprevistas, **em caso de** guerra, comoção intestina e calamidade pública”. Já a Constituição diz: “...despesas imprevisíveis e urgentes, **entre outras** as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Daí, entende a doutrina que a Lei nº 4.320/1964 é taxativa quanto aos casos que ensejam a abertura de créditos extraordinários. Por outro lado, a Constituição Estadual, neste ponto, é exemplificativa, admitindo outras situações passíveis de abertura dos referidos créditos.

Ressalta-se, ainda, que o referido parágrafo é uma cópia quase que literal do art. 167, § 3º da CF/88, valendo para a Constituição Federal os comentários ora feitos para a Constituição Estadual.