

LEI Nº 3.825, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2009.

Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2010, e dá outras providências.

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.
Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono
a seguinte Lei:**

Comentários:

A lei orçamentária anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos, de acordo com as normas constantes da LDO.

A LOA, por conta de seu processo de confecção e de seu conteúdo, é considerada uma lei **ordinária, formal, especial e de efeitos concretos**.

Ela é lei **ordinária** por ser uma lei aprovada por maioria simples, na forma do regimento interno da Assembléia Legislativa do MS (art. 163, CE/MS).

É uma lei **especial** por seguir processo diferenciado na sua conformação (arts. 163 e 164, CE/MS).

É lei **formal** por apenas se “revestir” da forma de uma lei, não sendo, exatamente, matéria de objeto de um processo legislativo (forma do Estado, direitos e garantias fundamentais, maneiras de obtenção e alternância do poder). Isso se dá por ser a Constituição Estadual, da mesma forma que a Constituição Federal, uma constituição **analítica** (aquela que trata de várias matérias, além daquelas que definem os direitos e garantias fundamentais e a forma de governo e de estado e aquelas que tratam da obtenção e alternância de poder).

Por fim, a lei orçamentária é uma **lei de efeitos concretos**, por não estarem presentes em seu bojo os atributos de **generalidade** e **abstração**. A **generalidade** está presente quando a lei possui destinatários indeterminados e indetermináveis. Já a **abstração** está configurada quando a lei disciplina abstratamente as situações que estão sujeitas ao seu comando normativo. Por conta disso, a jurisprudência reinante no Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que tal lei não é passível de ser atacada pelas ações que visam auferir o controle do constitucionalidade (ADIN, ADECON, ADPF e ADIN por Omissão).

**CAPÍTULO I
DO ORÇAMENTO ANUAL**

Art. 1º Esta Lei estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2010, compreendendo:

I - o 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 - o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades a eles vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo Poder Público;

III - o orçamento de investimentos das sociedades de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital

social com direito a voto.

Comentários:

A lei orçamentária do MS é mais restritiva que a Constituição Estadual no tocante às entidades que são abrangidas pelo orçamento de investimentos.

Enquanto que a CE/MS diz que integrarão o orçamento de investimentos as **empresas** em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 160, § 4º, II), a LOA afirma que tal orçamento é composto apenas pelas **sociedades de economia mista** em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (inciso III supra).

CAPÍTULO II DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Art. 2º O conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social estima a receita e fixa a despesa em igual valor de R\$ 8.866.223.400,00 (oito bilhões, oitocentos e sessenta e seis milhões, duzentos e vinte e três mil e quatrocentos reais).

Art. 3º A receita decorrerá da arrecadação de tributos e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, prevista nos quadros anexos, com o seguinte desdobramento:

	(R\$ 1,00)		
	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL
RECEITAS CORRENTES	7.122.028.100	1.056.387.600	8.178.415.700
Receita Tributária	5.427.221.600	155.962.900	5.583.184.500
Receita de Contribuições	0	177.722.500	177.722.500
Receita Patrimonial	68.814.000	29.706.400	98.520.400
Receita de Serviços	0	246.132.000	246.132.000
Transferências Correntes	1.568.105.500	424.146.100	1.992.251.600
Outras Receitas Correntes	57.887.000	22.717.700	80.604.700
RECEITAS DE CAPITAL	405.125.300	713.825.100	1.118.950.400
Operações de Crédito	344.718.400	0	344.718.400
Alienação de Bens	1.000.000	806.200	1.806.200
Amortização de Empréstimos	200.000	1.434.700	1.634.700
Transferências de Capital	59.206.900	711.515.200	770.722.100
Outras Receitas de Capital	0	69.000	69.000
RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	0	476.896.500	476.896.500
Receitas de Contribuições	0	345.290.000	345.290.000
Outras Recitas Correntes – Intraorçamentárias	0	131.606.500	131.606.500
DEDUÇÕES PARA O FUNDEB	- 908.039.200	0	- 908.039.200
RECEITA TOTAL	6.619.114.200	2.247.109.200	8.866.223.400

Comentários:

Segundo a Lei nº 4.320/64, são **Receitas Correntes** as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As receitas correntes podem ser classificadas em:

Originárias – Resultante da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários ou da cessão remunerada de bens e valores.

Derivadas – são obtidas pelo Estado em função de sua autoridade coercitiva, mediante a arrecadação de tributos e multas.

Façamos uma análise das rubricas referentes às receitas correntes existentes na LOA.

RECEITA TRIBUTÁRIA

São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Imposto – conforme art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”;

Taxa – de acordo com o art. 77 do CTN, “as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”;

Contribuição de Melhoria – segundo o art. 81 do CTN, “a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Apesar da controvérsia doutrinária sobre o tema, suas espécies podem ser definidas da seguinte forma:

a) Contribuições Sociais – destinadas ao custeio da seguridade social, que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social;

b) Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – derivam da contraprestação à atuação estatal exercida em favor de determinado grupo ou coletividade.

c) Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas – destinadas ao fornecimento de recursos aos órgãos representativos de categorias profissionais legalmente regulamentadas ou a órgãos de defesa de interesse dos empregadores ou empregados.

As **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico** e as **de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas** são de competência da União, restando ao Mato Grosso do Sul, neste ponto, as receitas oriundas das **Contribuições Sociais**.

RECEITA PATRIMONIAL

É o ingresso proveniente de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes.

RECEITA DE SERVIÇOS

É o ingresso proveniente da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços.

TRANSFERÊNCIA CORRENTE

É o ingresso proveniente de outros entes/entidades, referente a recursos pertencentes ao Mato Grosso do Sul ou ao ente/entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes.

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

São os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS

Previstas na **Portaria Interministerial SOF/STN nº 338/2006**, são receitas correntes de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e de outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes do fornecimento de materiais, bens e serviços, recebimentos de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou de outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.

As naturezas de receitas correntes intra-orçamentárias são constituídas substituindo-se no 1º nível (categoria econômica), o dígito “1” pelo dígito “7”, mantendo-se o restante da classificação. No entanto, atendem à especificidade de se referirem a operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da mesma esfera governamental (MS).

Segundo a Lei nº 4.320/64, são **Receitas de Capital** as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Vejamos, agora, as rubricas referentes às receitas de capital constantes na LOA.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

São os ingressos provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas.

A existência da rubrica “**Operações de Crédito**” dentro das Receitas de Capital, com o fim de evidenciar os recursos oriundos de empréstimos para contrabalançar o total de receitas e despesas evidencia o que se chama na doutrina de **equilíbrio formal do orçamento**.

O equilíbrio formal do orçamento advém do **Princípio Orçamentário do Equilíbrio**, que afirmam que as receitas não podem superar as despesas. Entretanto, na contabilidade pública, as operações de crédito são consideradas receitas de capital, mas não são receitas do ponto de vista contábil (não são receitas *stricto sensu*, pois não aumentam o patrimônio líquido, mas sim, receitas *latu sensu*, por mutação patrimonial), o equilíbrio pode ser alcançado com empréstimos. Fazendo

uma comparação, é como se uma organização governamental auferisse 1000 reais por mês e gastasse 1.300. O desequilíbrio orçamentário mensal de 300 reais implica que, no curto prazo, esse ente público vai ter que abrir das suas reservas, alienar bens ou tomar empréstimos. Em quaisquer desses casos, ele irá gerar receita de capital para cobrir o seu desequilíbrio. Assim, ele estará maquiando a sua contabilidade com um equilíbrio meramente **formal**, ou seja, não existe equilíbrio de fato. O equilíbrio só existe porque ele, ente público, dilapidou parte do seu patrimônio.

Por outro lado, **equilíbrio efetivo** é quando um ente público (pessoa física ou jurídica) gasta menos do que arrecada e não precisa contrair dívidas ou se desfazer de bens para manter as contas em dia. Considerar empréstimos e alienação de bens como receitas, além de ir contra aos princípios gerais da contabilidade, ajuda ao governo a mascarar tais desequilíbrios efetivos em equilíbrios formais.

ALIENAÇÃO DE BENS

É o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente.

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

É o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos.

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

É o ingresso proveniente de outros entes/entidades, referente a recursos pertencentes ao ente/entidade recebedora ou ao ente/entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital.

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

São os ingressos de capital provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

DEDUÇÕES PARA O FUNDEB

O **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB** é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pela **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006.

No Estado de Mato Grosso do Sul, tal fundo será composto de 20% (vinte por cento) das seguintes receitas:

- a) Imposto sobre Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCM);
- b) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- c) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- d) Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- e) Receitas advindas do repasse da União sobre impostos instituídos na sua competência residual (art. 157, II, CF/88).

Art. 4º A despesa será realizada de acordo com as especificações constantes dos quadros integrantes desta Lei, fixado o orçamento fiscal em R\$ 7.075.539.100,00 (sete bilhões, setenta e cinco milhões,

quinhentos e trinta e nove mil e cem reais) e o orçamento da seguridade social em R\$ 1.790.684.300,00 (um bilhão, setecentos e noventa milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil e trezentos reais).

Art. 5º A despesa do conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, observada a programação constante nos quadros anexos a esta Lei, apresenta o seguinte desdobramento:

DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA			R\$ 1,00
	FISCAL	SEGURIDADE	TOTAL
Despesas Correntes	5.198.748.800	1.469.423.400	6.668.172.200
Despesas de Capital	1.820.657.000	321.260.900	2.141.917.900
Reserva de Contingência	56.133.300	0	56.133.300
TOTAL	7.075.539.100	1.790.684.300	8.866.223.400

DESPESA POR ÓRGÃO			R\$ 1,00
	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL
PODER LEGISLATIVO			
Assembleia Legislativa	181.610.700	0	181.610.700
Tribunal de Contas	108.760.400	0	108.760.400
Fundação Escola Superior de Controle Externo	6.000	94.000	100.000
Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul	200.000	1.303.000	1.503.000
PODER JUDICIÁRIO			
Tribunal de Justiça	326.899.300	0	326.899.300
Fundo Especial para Instalação, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais	2.410.000	62.106.000	64.516.000
MINISTÉRIO PÚBLICO			
Procuradoria-Geral de Justiça	171.233.000	0	171.233.000
Fundo Especial de Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	0	1.174.000	1.174.000
Fundo Especial de Execução de Programas de Combate às Drogas no Âmbito do Ministério Público	0	150.000	150.000
PODER EXECUTIVO			
Secretaria de Estado de Governo	41.940.300	0	41.940.300
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul	100.000	6.184.500	6.284.500
Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e Televisão Educativa de Mato Grosso do Sul	4.427.200	228.000	4.655.200
Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul	4.721.800	13.371.000	18.092.800

Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul	2.951.600	863.900	3.815.500
Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul	0	182.055.500	182.055.500
Fundo de Investimentos Sociais	0	147.928.400	147.928.400
Fundo Estadual de Defesa Civil do Estado de Mato Grosso do Sul	580.000	0	580.000
Fundo de Investimentos Esportivos	0	9.146.900	9.146.900
Fundo de Investimentos Culturais do Estado de Mato Grosso do Sul	0	23.781.900	23.781.900
Secretaria de Estado de Fazenda	393.076.100	0	393.076.100
Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades Fazendárias	18.097.000	54.536.500	72.633.500
Fundo de Provisão de Recursos	0	25.000.400	25.000.400
Secretaria de Estado de Administração	48.685.500	0	48.685.500
Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio de Mato Grosso do Sul	9.524.100	0	9.524.100
Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul	0	4.369.500	4.369.500
Empresa de Serviços Agropecuários de Mato Grosso do Sul	0	69.000	69.000
Agência Estadual de Imprensa Oficial	2.006.600	1.646.900	3.653.500
Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul	0	659.280.900	659.280.900
Procuradoria-Geral do Estado	112.327.100	0	112.327.100
Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado	0	1.990.000	1.990.000
Secretaria de Estado de Obras Públicas e de Transportes	36.895.300	0	36.895.300
Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos	679.048.200	337.060.000	1.016.108.200
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo	30.825.000	0	30.825.000
Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal	47.571.000	67.096.000	114.667.000
Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul	0	5.447.700	5.447.700
Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul	2.309.800	3.461.300	5.771.100
Agência Estadual de Metrologia	0	6.692.100	6.692.100
Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural	22.161.900	37.387.000	59.548.900
Fundo de Regularização de Terras	0	673.900	673.900
Fundo Estadual de Apoio à Industrialização	0	8.655.000	8.655.000
Fundo para o Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul	0	3.350.400	3.350.400
Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia	13.703.000	0	13.703.000

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul	18.498.900	12.749.000	31.247.900
Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul	10.410.700	48.060.500	58.471.200
Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	73.000.000	4.897.600	77.897.600
Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados	0	40.100	40.100
Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social	36.243.900	0	36.243.900
Fundação de Trabalho de Mato Grosso do Sul	6.882.000	10.411.800	17.293.800
Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência	0	151.000	151.000
Fundo Estadual de Assistência Social	183.300	1.054.100	1.237.400
Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor	0	1.967.400	1.967.400
Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza	47.242.200	64.500	47.306.700
Secretaria de Estado de Saúde	2.000	0	2.000
Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul	114.363.000	43.059.100	157.422.100
Fundo Especial de Saúde de Mato Grosso do Sul	433.923.500	244.592.100	678.515.600
Secretaria de Estado de Educação	919.733.400	0	919.733.400
Fundação Estadual de Educação	0	1.201.000	1.201.000
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	576.464.100	0	576.464.100
Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso do Sul	0	102.688.000	102.688.000
Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário	88.372.300	1.844.500	90.216.800
Fundo Especial de Reequipamento da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul	0	33.140.000	33.140.000
Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes	0	500	500
Defensoria Pública-Geral do Estado	87.193.300	0	87.193.300
Fundo Especial para o Aperfeiçoamento e o Desenvolvimento das Atividades da Defensoria Pública	0	2.979.700	2.979.700
Encargos Gerais Financeiros do Estado	1.816.990.600	0	1.816.990.600
Encargos Gerais de RH e Patrimônio do Estado	60.327.200	0	60.327.200
Secretaria de Estado de Habitação e das Cidades	769.100	0	769.100
Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul	10.310.500	50.673.600	60.984.100
Fundo de Habitação de Interesse Social	0	22.431.000	22.431.000
Reserva de Contingência	56.133.300	0	56.133.300

TOTAL	6.619.114.200	2.247.109.200	8.866.223.400
--------------	----------------------	----------------------	----------------------

Comentários:

No primeiro quadro são colocadas as despesas por categorias econômicas (despesas correntes e despesas de capital).

Despesas Correntes são as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesas de Capital são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

No segundo quadro, são colocadas as despesas por órgão.

Por fim, se evidencia, nos dois quadros, a **reserva de contingência**.

A dotação global denominada “**Reserva de Contingência**”, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, poderá ser empregada para abertura de créditos adicionais, desde que autorizada na LDO.

No caso de Mato Grosso do Sul, sua utilização é demarcada no **artigo 12 da Lei nº 3.710/2009 (LDO 2010)**:

Art. 12. A lei orçamentária conterá reserva de contingência em montante equivalente a, no mínimo, um por cento da receita corrente líquida, para a cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, nos termos do inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Parágrafo único. A reserva de contingência definida no *caput* poderá ser utilizada como fonte para a abertura de créditos suplementares ao orçamento na proporção de até 1/12 (um doze avos) ao mês, caso não esteja sendo utilizada.

Em resumo:

- a) **regra de cálculo e forma de utilização da reserva de contingência – LDO;**
- b) **montante da reserva de contingência em moeda corrente – LOA.**

CAPÍTULO III DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Art. 6º O orçamento de investimentos das sociedades de economia mista, observada a programação anexa a esta Lei, é fixado em R\$ 122.648.000,00 (cento e vinte e dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil reais).

Comentários:

Conforme visto anteriormente, compõem o orçamento de investimento do Estado do Mato Grosso do Sul **as sociedades de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto.**

Entende-se por **sociedade de economia mista** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de Sociedade Anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao Estado de Mato

Grosso do Sul ou às entidades da Administração Indireta.

Art. 7º As fontes de receita para financiamento do orçamento de investimentos das sociedades de economia mista são estimadas com o seguinte desdobramento:

FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS	R\$ 1,00
Recursos Próprios	104.747.000
- Diretamente arrecadados	90.119.000
- Convênios diversos	14.628.000
Recursos para aumento do patrimônio	17.901.000
- Operações de Crédito	15.401.000
- Outras Fontes (83)	2.500.000
TOTAL	122.648.000

Comentários:

Recursos diretamente arrecadados referem-se às receitas originárias e derivadas do Estado.

Convênios diversos são as transferências voluntárias com a União, reguladas pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Operações de crédito são recursos advindos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas.

Em conclusão, os recursos da Fonte 83 referem-se à Integralização de Capital, exceto Recursos do Tesouro (art. 10, § 2º, II, alínea “h”, Lei nº 3.710)2009 (LDO 2010).

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a tomar medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita e a realizar operações de crédito por antecipação da receita, até o limite fixado na Constituição Estadual.

Comentários:

Necessário se faz ajustar o fluxo de execução de despesas com o aporte de receitas em caixa, de forma a se evitar a falta de recursos para o cumprimento de obrigações orçamentárias.

Neste ponto, a publicação de um cronograma mensal de desembolso, até 30 dias após a publicação do orçamento anual (*caput*, art. 8º. LRF), somada ao desdobramento das receitas em etas bimestrais de arrecadação (art. 13, LRF), visa prover o ente federativo de meios para honrar seus compromissos e atingir suas metas fiscais.

Quanto à autorização para a realização de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária constante do artigo, trata-se de ressalva ao **Princípio da Exclusividade**, já comentada no artigo 161 e seu parágrafo único da Constituição Estadual.

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2010, a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa constante dos orçamentos que integram esta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos incisos I a III do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Comentários:

Novamente outra ressalva ao **Princípio Orçamentário da Exclusividade**.

Tal ressalva se coaduna tanto com o *caput* do **art. 161 da Constituição Estadual** quanto com o **art. 13 da Lei nº 3.710/2009 (LDO 2010)**.

Quanto às fontes referidas pelo art. 9º, transcrevemos abaixo os referidos normativos para sua melhor visualização:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, 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;**
IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.
§ 2º **Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.**
§ 3º **Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.**
§ 4º **Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.** (grifos nossos)

§ 1º Fica autorizada, e não será computada para efeito do limite fixado no caput, a abertura de créditos suplementares:

I - para atender às despesas com pessoal e encargos sociais, bem como despesas com precatórios judiciais;

II - destinados à cobertura de despesas com as transferências constitucionais aos Municípios;

III - à conta de recursos provenientes de operações de crédito autorizadas por leis específicas.

Comentários:

A autorização para a abertura de créditos suplementares constante da LOA é uma permissão do **caput do artigo 161 da Constituição Estadual**:

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**. (grifo nosso)

A lei a qual se refere tal artigo é a **Lei nº 3.710/2009 (LDO 2010)**; mais especificamente, o seu **artigo 13**:

Art. 13. O Poder Executivo poderá, mediante prévia autorização legislativa específica e indicação dos recursos correspondentes, conforme exige o **art. 167, V da Constituição Federal**, abrir créditos suplementares durante o exercício de 2010, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa constante dos orçamentos, para suprirem as dotações que resultarem insuficientes. (grifo nosso)

Assim, não serão computados no limite de autorização para a abertura de créditos suplementares constante no *caput* do art. 9º (até 25% do total da despesa constante dos orçamentos que integram a LOA), a abertura de créditos suplementares:

- a) para atender despesas com pessoal e encargos sociais;
- b) para atender despesas com precatórios judiciais;
- c) para atender despesas para cobertura das transferências constitucionais aos municípios (25% do ICMS arrecadado e 50% do IPVA com licenciamento de veículos); e
- d) cuja fonte de recursos sejam operações de crédito autorizadas por lei específicas.

§ 2º O excesso de arrecadação será concedido, proporcionalmente, em atendimento ao disposto nos arts. 56, 110 e 130 da Constituição Estadual.

Comentários:

O parágrafo 2º remonta aos **duodécimos**, repasses orçamentários feitos aos Poderes Legislativo (art. 56, § 1º, CE/MS), Judiciário (art. 110, § 2º, CE/MS) e Ministério Público (art. 130, CE/MS) na proporção de 1/12 (um doze avos) dos valores contantes na LOA, para o atendimento de suas dotações.

Os citados repasses devem ser enviados aos respectivos poderes até o dia vinte de cada mês e suas parcelas devem ser corrigidas na mesma proporção do excesso de arrecadação apurado em relação à previsão de receitas (exemplo: aumento de 20% no excesso de arrecadação implica no aumento em 20% do duodécimo a ser repassado).

Art. 10. Para ajustar as despesas ao efetivo comportamento da receita e atendendo, inclusive, aos preceitos contidos nos arts. 56, 110 e 130 da Constituição Estadual, fica o Poder Executivo autorizado, no decorrer da execução orçamentária, a abrir créditos suplementares por excesso de arrecadação, no limite do crescimento nominal da receita, de acordo com o disposto no § 3º do art.43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Comentários:

Conforme letra do § 3º do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964, **entende-se por excesso de arrecadação, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.**

Art. 10-A. Fica assegurado o valor de R\$ 19.200.000,00 (dezenove milhões e duzentos mil reais), no Fundo de Investimentos Sociais (FIS), de seu montante consignado na Fonte 50, recursos provenientes da Lei nº 2.105, de 30 de maio de 2000 (FIS), destinados ao atendimento das demandas parlamentares, os quais serão liberados no decorrer da execução orçamentária mediante prévia aprovação de Plano de Aplicação pelo Poder Legislativo.

Comentários:

Ver comentários do artigo 13 infra.

Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado, no interesse da administração, a proceder à centralização parcial ou total de dotações da administração direta, consoante o disposto no caput e parágrafo único do art. 66 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Comentários:

Por questões de organização, a lei orçamentária, com amparo do art. 66 da Lei nº 4.320/1964 (abaixo transcrito), pode prever que órgão central de administração movimente as dotações distribuídas às diversas unidades orçamentárias, constituindo tal faculdade uma exceção ao **Princípio da Especificação**.

A própria doutrina considera que esta previsão de movimentação de forma centralizada constitui, também, uma outra exceção ao **Princípio da Exclusividade Orçamentária** (*caput*, art. 161, CE/MS).

De qualquer maneira, chama-se atenção ao fato de que o remanejamento de recursos de que trata o dispositivo sob análise deve estar em consonância com o que dispõe o art. 165, inciso VI, da Constituição Estadual.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.
Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 12. Fica aprovada a reestimativa da receita na forma discriminada nesta Lei, conforme previsão contida no § 2º do art. 20 da Lei nº 3.710, de 16 de julho de 2009.

Comentários:

Reza o **art. 2º da Lei nº 3.710/2009 (LDO 2010)** que “na ocorrência de modificações dos critérios macroeconômicos, da legislação tributária ou de outras variáveis conjunturais que reduzam ou aumentem as previsões de receita e despesa, o Poder Executivo realizará as adequações necessárias, inclusive com a apresentação da reestimativa da receita prevista no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, devendo submetê-las à aprovação da Assembleia Legislativa”.

Ou seja, quando da apresentação do projeto de lei da LOA, a previsão de receitas constante do art. 3º supra já carregava, em seu bojo, a reestimativa de receita.

O art. 12 em comento só fez explicitar a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

Art. 13. Ficam extintos o Fundo Especial de Apoio ao Programa de Ajuste Fiscal (FAAF), o Fundo de Incentivo à Qualidade e Produtividade (FIQPROD) e o Fundo Estadual de Economia Solidária (FEES), criados, respectivamente, por meio das Leis nº 1.747, de 15 de maio de 1997, com redação dada pela Lei nº 2.784, de 19 de dezembro de 2003; nº 2.367, de 20 de dezembro de 2001; e nº 3.039, de 5 de julho de 2005.

Comentários:

Os dispositivos do artigo 10-A e do artigo 13 são exemplos do que comumente se chama na doutrina de “**cauda orçamentária**”.

Caudas orçamentárias são os dispositivos alheios à previsão da receita e fixação da despesa pública incluídos no orçamento de ente federativo, em infringência ao **Princípio da Exclusividade** (*caput*, art. 161, CE/MS).

Suas origens remontam à “República Velha” (1889-1930), quando então o Presidente da República só tinha a faculdade constitucional de sancionar ou vetar totalmente os projetos de lei aprovados pelo Legislativo. Assim, os deputados e senadores costumavam emendar o projeto do orçamento geral da União, para nele incluir dispositivos que, oferecidos à sanção presidencial como projetos autônomos, seriam certamente vetados. Como seria inadmissível o veto total ao orçamento - o que privaria a administração pública dos mínimos meios necessários ao seu funcionamento -, a lei orçamentária continha uma longa "cauda" de dispositivos a ela estranhos. Essa prática vigorou até a reforma constitucional de 1926, que introduziu o conceito de veto parcial e, assim, teoricamente, encerrou a questão.

Ainda hoje, vemos governantes e parlamentares que utilizam-se deste expediente para poder passar projetos dentro da lei de orçamento, de uma maneira “desapercebida”.

No caso em epígrafe, a destinação de parte dos recursos do Fundo de Investimento Social (FIS) para atendimento de demandas parlamentares (art. 10-A) e a determinação de extinção de fundos (art. 13), inclusos na lei orçamentária anual, vão totalmente contra o disposto no *caput* do art. 161 da Constituição Estadual:

Art. 161 - A lei orçamentária anual não conterà 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.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2010.

Campo Grande, 22 de dezembro de 2009.