

IPBA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 123

"O Orçamento Brasileiro: Seu
Processo Atual e as Reformula
ções propostas no Projeto
Constitucional".

↳
Maria da Conceição Silva

Novembro de 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 123

"O Orçamento Brasileiro: Seu
Processo Atual e as Reformula
ções propostas no Projeto
Constitucional".



Maria da Conceição Silva

Novembro de 1987

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho concluído em: Novembro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13º - 17º andares

20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de sua autora. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SUMÁRIO

	<u>Página</u>
1 - INTRODUÇÃO	1
2 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO VIGENTE	2
2.1 - Plano e Orçamentos Federais	2
2.2 - As Etapas do Processo Orçamentário da União	4
2.3 - Comentários ao Processo Orçamentário Vigente	6
2.4 - As Mudanças Implementadas em 1985/87	7
3 - A REFORMULAÇÃO PROPOSTA PELA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONS- TITUINTE	8
3.1 - Plano Plurianual	10
3.2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias	11
3.3 - Definição dos Orçamentos	13
3.4 - Regionalização Orçamentária	15
3.5 - Gastos com Pessoal	17
3.8 - Tramitação Legislativa	18
3.7 - Execução do Orçamento Anual	19
3.8 - Fiscalização Orçamentária	20
4 - RESUMO DAS SUGESTÕES	20
5 - ANEXO	24

O ORÇAMENTO BRASILEIRO: SEU PROCESSO ATUAL E AS REFORMULAÇÕES
PROPOSTAS NO PROJETO CONSTITUCIONAL (Projeto de Consti-
tuição (A) da Comissão de Sistematização de
Novembro/1987)

Maria da Conceição Silva

1 - INTRODUÇÃO

Pelos dispositivos legais vigentes, compete ao Poder Executivo elaborar um plano nacional de desenvolvimento (PND), um orçamento plurianual de investimentos (OPI) e três orçamentos anuais, - o Orçamento da União, o orçamento Sest e o orçamento monetário. Apenas o PND, o OPI e o Orçamento da União são submetidos à apreciação e votação pelo Congresso Nacional. Contudo, apesar de apreciar e votar esses documentos de política governamental elaborados pelo Executivo em função de suas próprias prioridades, o Legislativo cumpre tão-somente uma exigência constitucional, visto não ter poderes para alterar o total da despesa ou até mesmo a sua natureza.

Pela proposta da Assembléia Nacional Constituinte, contida no Projeto de novembro de 1987, haverá inovação na definição dos orçamentos e na participação do Legislativo no processo orçamentário. São definidos um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e três orçamentos anuais a nível da União, isto é, o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas da União e o orçamento da seguridade social. O OPI foi excluído do texto constitucional e o Congresso Nacional continuará sem poderes para alterar o montante da despesa ou a sua natureza.

Em alguns pontos, o Projeto constitui-se num avanço em relação à situação vigente; em outros pontos, num retrocesso. Por

se tratar de uma proposta, é ainda passível de aprimoramentos.

2 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO VIGENTE

2.1 - Plano e Orçamentos Federais

De acordo com as normas em vigor compete ao governo federal a elaboração de um plano, um orçamento plurianual e três orçamentos anuais. Contudo, nem todos esses instrumentos de política governamental foram instituídos constitucionalmente, fato que tem sido evocado como justificativa à falta de integração existente em todo o processo de planejamento e orçamento.

A obrigatoriedade de o Poder Executivo elaborar planos nacionais de desenvolvimento (PND) no primeiro ano de mandato do Presidente da República e submetê-los ao Congresso Nacional para deliberação está explícita no Ato Complementar nº 43, de 29.01.69. Esses planos seriam apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. O I PND, encaminhado ao Legislativo em setembro de 1971, referiu-se ao período 1972/74.¹

O orçamento plurianual de investimentos (OPI), mencionado pela primeira vez na Constituição de 1967, foi definido mais detalhadamente pelo Ato Complementar nº 43/69. Estabeleceu-se que, respeitadas as diretrizes e objetivos do PND, o OPI abrangeria períodos de três anos, considerando exclusivamente as despesas de capital. Todavia, na prática, o OPI tem evoluído para um conceito mais abrangente de despesa incluindo, além das despesas de capital, as despesas correntes relacionadas à expansão e ao aperfeiçoamen

¹O II PND se referiu ao período 1975/79 e o III PND, ao período 1980/85. O IV PND, que recebeu o nome de I PND da Nova República, abrange o período 1986/89.

to da oferta de bens e serviços.² O OPI, que tem a mesma abrangência do Orçamento da União, também é submetido pelo Executivo ao Congresso Nacional para exame e votação.

Dos três orçamentos anuais - Orçamento da União, orçamento Sest e orçamento monetário - apenas o primeiro consta na Constituição. O orçamento Sest foi instituído pelo Decreto nº 84.128, de 29/10/79 e o orçamento monetário pela Lei nº 4.595, de 31/12/64.

O Orçamento da União, elaborado pelo Executivo e apreciado e votado pelo Legislativo, compreende a estimativa das receitas e a fixação das despesas de todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento, conforme o artigo 62 da Emenda Constitucional nº 1/69.

O orçamento Sest, ou das empresas estatais, abrange as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos da administração direta. Na prática, o orçamento Sest, que é elaborado pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais e aprovado pelo Presidente da República no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, consta de três orçamentos: o das empresas estatais não-financeiras, o dos bancos oficiais federais e o do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

O orçamento monetário - após a separação do Banco Central e do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro e a

²O primeiro OPI se referiu ao período 1968/70 e representou, na prática, uma listagem de despesas de capital para aplicação no triênio. Por outro lado, o OPI do período 1987/89 incorporou também o conceito de projetos orçamentários. Ver Mensagem nº 499/86 do Presidente da República encaminhando ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao OPI de 1987/89.

unificação do Orçamento da União com a componente fiscal do orçamento monetário - pode ser definido como a programação da política monetária e cambial. Embora elaborado pelo Banco Central e aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, a Lei nº 4.595/64 estabelece que, até 31 de março de cada ano, deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional um relatório da evolução da situação monetária e creditícia do país no ano anterior.

2.2 - As Etapas do Processo Orçamentário da União

A matéria orçamentária contida na Emenda Constitucional nº 1/69 pode ser analisada segundo as quatro etapas do processo orçamentário - elaboração, tramitação legislativa, execução e fiscalização -, conforme resumido no Quadro 1 do Anexo.

A elaboração do orçamento anual e do orçamento plurianual compete exclusivamente ao Executivo que decide a alocação dos recursos em função das prioridades por ele definidas anualmente ou estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento. Constitucionalmente, apenas três restrições são impostas nesta etapa: O OPI deverá consignar dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país, as despesas de pessoal terão limites estabelecidos por lei complementar e o Orçamento da União deverá ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do início do exercício financeiro respectivo.

A tramitação legislativa, que pode durar até três meses, se refere à apreciação da proposta orçamentária por uma comissão mista de senadores e deputados e à sua votação pelas duas Casas em conjunto. As emendas ao projeto de lei orçamentária, que só podem ser apresentadas na comissão mista, não podem aumentar a despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa ou modificá-lo o montante, a natureza ou o objetivo. Portanto, o papel do Legislativo no processo orçamentário é meramente formal, resumindo-



se, na prática, em discussões sobre os fatores que determinaram a distribuição dos recursos orçamentários.³

Na etapa da execução orçamentária, que abrange todo o exercício financeiro, várias proibições são impostas ao Executivo, como a transposição de recursos de uma dotação orçamentária para outra sem prévia autorização legal, a concessão de créditos ilimitados, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, a vinculação da receita e o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no OPI ou sem prévia lei que o autorize. Por outro lado, é permitido que na lei orçamentária anual conste autorização para a abertura automática de créditos suplementares, até um determinado limite, com o intuito de agilizar a execução do orçamento.⁴ Ademais, ao Legislativo e ao Judiciário é concedido o privilégio de receber adiantadamente no início de cada trimestre o numerário correspondente às respectivas dotações.⁵

A fiscalização financeira e orçamentária da União é feita em dois níveis, interno e externo. O controle interno, que é exercido pelo Poder Executivo através de sistemas de controle interno de cada ministério, se encarrega do acompanhamento da execução do orçamento, da avaliação dos resultados alcançados e da verificação da execução dos contratos, criando as condições indispensáveis ao controle externo. Este, por sua vez, é exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União e

³Durante a tramitação legislativa do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 1988, ocorreu um fato inédito na história recente do processo orçamentário brasileiro. O Congresso Nacional solicitou ao Executivo que se refizessem as estimativas com base numa inflação de 120% para 1988 em substituição à taxa de 60% utilizada no projeto original.

⁴Nos últimos anos, este limite tem sido de 25% do total da despesa fixada na lei orçamentária.

⁵Este privilégio surgiu pela primeira vez na Constituição de 1967, artigo 70.

compreende a apreciação das contas do Presidente da República, a auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

2.3 - Comentários ao Processo Orçamentário Vigente

A principal crítica que se pode fazer ao processo orçamentário vigente é a perda de abrangência do Orçamento da União, verificada a partir de 1968 e decorrente do desejo de se gerarem déficits e escamoteá-los, complicando as contas para dificultar o entendimento do que ocorria nas finanças públicas.

Embora tenha vigorado apenas por dois anos, o artigo 66 da Constituição de 1967 estabeleceu que a despesa autorizada (lei e créditos adicionais) em cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. Apesar de a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 ter eliminado essa exigência, a proposta orçamentária anual continuou sendo elaborada dentro do princípio do equilíbrio entre receita e despesa até o exercício de 1986, quando a Lei de Meios voltou a apresentar déficit orçamentário decorrente da inclusão de gastos de responsabilidade do Tesouro Nacional que, até então, vinham sendo contabilizados diretamente no orçamento monetário.

Esses gastos de responsabilidade do Tesouro - encargos da dívida mobiliária federal, subsídios diretos e implícitos no crédito, despesas decorrentes de garantias prestadas -, ou seja, a componente fiscal do orçamento monetário, constituíram-se em despesas extra-orçamentárias em decorrência de diversos dispositivos legais. A Lei Complementar nº 12/1971 permitiu que até mesmo os encargos referentes aos títulos federais (ORTN e LTN) fossem cobertos com a colocação de novos títulos, dispensando, conseqüentemente, a sua inclusão nos orçamentos anuais. Através de simples avisos do Ministério da Fazenda ou de votos do Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil eram autorizados a financiar gastos do Tesouro que, se fossem incluídos na sua execução orçamentária, resultariam em déficits elevados.

Outra característica do processo orçamentário em vigor é a ausência de preocupações com o efeito dos incentivos e isenções fiscais na receita tributária, bem como seu impacto setorial e regional. Como a receita orçamentária é contabilizada pelos seus valores líquidos e por não haver nenhum tipo de exigência legal quanto a estimativas de perda de receita devido a tais incentivos e isenções, a avaliação dessas medidas não se constitui uma tarefa simples e rotineira, exigindo a elaboração de levantamentos de dados especificamente para tal fim.

Ainda no tocante ao orçamento anual, dois pontos podem ser levantados, um referente ao papel do Legislativo e outro ao do Executivo. Enquanto o primeiro representa apenas um papel formal no cumprimento do dispositivo legal, o Executivo permanece como soberano absoluto na alocação dos recursos orçamentários.⁶

Finalmente, um comentário sobre o orçamento plurianual de investimentos. Apesar de algumas tentativas do Instituto de Planejamento do IPEA para ampliar a abrangência do OPI, incluindo também os investimentos das empresas estatais numa primeira e tapa e, posteriormente, de todo o setor público, o empreendimento não vingou.⁷

2.4 - As Mudanças Implementadas em 1985/87

A Nova República assumiu o Poder embuída do espírito de dotar as contas públicas de transparência conceitual e contábil. Com vistas a alcançar esse objetivo, várias medidas foram implementadas através de atos do Executivo, a despeito de estar em elaboração uma Nova Carta Magna para o país.

⁶Embora os PND's sejam votados pelo Congresso Nacional, a definição das prioridades de gasto é feita pelo Executivo.

⁷Em meados dos anos setenta, o IPLAN/IPEA elaborou um documento denominado "Programa Geral de Dispendio" que pretendia ser a versão ampliada do OPI. Mais tarde, no início dos anos oitenta, a idéia ressurgiu com o nome de "Consolidação de Projetos e Programas Governamentais". Contudo, a primeira experiência não vingou e a segunda não passou de um documento de circulação restrita.

Até 1985 inclusive, o orçamento monetário compreendia as aplicações do Banco Central e do Banco do Brasil, visto que este último exercia também a função de autoridade monetária. Até então, o orçamento monetário continha a programação anual das aplicações das autoridades monetárias como um banco central propriamente dito, como agente financeiro do Tesouro Nacional, como um banco de fomento e como um banco comercial.

A partir de 1986, o conceito de orçamento monetário foi modificado em consequência de mudanças nas áreas financeira e orçamentária. Na área financeira, o Banco do Brasil perdeu a condição de autoridade monetária, fato que acarretou mudanças nos conceitos de base monetária e de meios de pagamento, variáveis relevantes para a política monetária. Na área orçamentária, grande parte da componente fiscal do orçamento monetário foi incluída no Orçamento da União, iniciando-se, desse modo, o processo de unificação orçamentária a nível federal.

Todavia, a retirada da função de banco de fomento do Banco Central só ocorreu com a transferência dos fundos e programas para o Ministério da Fazenda.⁸ Ao mesmo tempo, foi instituído o orçamento das Operações Oficiais de Crédito - como anexo ao Orçamento da União -, consolidando a programação dos empréstimos que até então vinham sendo concedidos pelo Banco Central por conta e ordem do Tesouro Nacional.⁹ Finalmente, com a criação das Letras Financeiras do Tesouro (LFT) em substituição às Letras do Banco Central (LBC) encerrou-se a última etapa do processo de separação entre as contas do Tesouro e as contas da autoridade monetária.

3 - A REFORMULAÇÃO PROPOSTA PELA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Nas áreas orçamentária e financeira, são utilizados termos bastantes específicos. Alguns termos são definidos na legisla

⁸Decreto nº 94.444, de 12.06.87

⁹Decreto nº 94.442, de 12.06.87

ção ordinária levando em consideração conceitos universalmente aceitos, enquanto outros são definidos para atender a um determinado objetivo. Para exemplificar o primeiro caso, pode ser citada a classificação da despesa orçamentária contida na Lei nº 4.320/64 e, para o segundo caso, a conceituação do termo "empresas estatais" dada pelo Decreto nº 84.128/79.

A apreciação da matéria orçamentária contida no texto do Projeto de Constituição será feita admitindo-se que os termos e expressões estejam sendo empregados com o mesmo significado que lhes foi dado na legislação ordinária vigente e que esta não venha a ser drasticamente alterada, especialmente no tocante a conceitos universalmente aceitos. Para facilitar a leitura desses comentários, o Quadro 2 do Anexo apresenta a definição de alguns termos relevantes sobre o assunto.

A proposta de reformulação do processo de planejamento e orçamento, contida no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de novembro de 1987, trata a matéria orçamentária na Seção II, do Capítulo II, do Título VI denominado "Da Tributação e do Orçamento". A parte referente à fiscalização financeira e orçamentária da União está contida na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV "Da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo". No Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias, há três artigos sobre o assunto. Embora o Projeto possa ser considerado um avanço em relação à situação vigente, refletida pela Emenda Constitucional nº 1/69, contém algumas impropriedades e omissões.

As principais inovações do Projeto encontram-se na lei de diretrizes orçamentárias e na definição de três orçamentos anuais na esfera federal, isto é, da União. Por outro lado, a maior impropriedade se refere ao enfoque regional que condiciona a alocação dos recursos do orçamento fiscal e do orçamento de investimentos das empresas da União ao critério populacional, com o intuito de se reduzirem as desigualdades interregionais. Esses assuntos serão tratados com mais detalhes a seguir.

3.1 - Plano Plurianual

No artigo 194 do Projeto é proposta "a lei do plano plurianual que estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para a distribuição dos investimentos e outras despesas deles decorrentes, bem como a regionalização". Até a entrada em vigor da lei complementar que disporá sobre a regulamentação desse plano, sua vigência será a partir do segundo exercício financeiro do mandato presidencial até o término do primeiro exercício do mandato subsequente, conforme o parágrafo 2º do artigo 14 das Disposições Transitórias.

A matéria referente ao plano plurianual pode ser criticada sob dois aspectos. O primeiro se refere à restrição de planejar apenas os investimentos e as despesas deles decorrentes, deixando de fora, por exemplo, as prioridades nacionais relacionadas ao combate à fome e à pobreza através de distribuição direta de alimentos, simplesmente por não serem essas ações definidas como investimento. O segundo aspecto a ser criticado diz respeito à limitação da abrangência do plano. Ao se referir à "administração pública federal", isto é, à Administração Direta e autarquias, ficam excluídas do plano as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Verifica-se desse modo, que o plano plurianual, conforme definido no artigo 194 do Projeto, resumir-se-á num instrumento de política econômica irrelevante, pois deixa de fora a maior parte dos investimentos governamentais, ou seja, os investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista financiados com recursos próprios ou através de operações de crédito, bem como as ações sociais do governo que requeiram apenas despesas correntes.

Uma sugestão seria substituir "administração pública federal" por "administração federal" e "investimentos e outras despesas deles decorrentes" por "despesas de aperfeiçoamento e expansão da oferta de bens e serviços".

Por outro lado, como o texto do Projeto não faz referência a orçamento plurianual, conclui-se que o atual OPI foi extinto. Esperava-se que este documento fosse reformulado em seu conceito e abrangência para incluir os gastos e aplicações prioritários - bem como seu financiamento - do setor público federal financeiro e não-financeiro referentes ao aperfeiçoamento e expansão da oferta de bens e serviços e não apenas aos investimentos.

Como a matéria está apresentada, tem-se a impressão que houve retrocesso em relação à situação vigente em que existem um plano - o PND - e um orçamento plurianual de investimentos - o OPI -, evoluindo para um conceito de orçamento plurianual de dispêndios, relacionado ao aperfeiçoamento e à expansão da oferta de bens e serviços, ou seja, um conceito relacionado a projetos orçamentários prioritários.¹⁰ Portanto, seria imprescindível acrescentar ao artigo 194 do Projeto, o seguinte parágrafo: "a lei do orçamento plurianual de dispêndios consolidará para a administração federal as despesas de aperfeiçoamento e expansão da oferta de bens e serviços".

3.2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que pelas Disposições Transitórias deverá ser encaminhado ao Legislativo até 15 de abril e devolvido ao Executivo até 30 de junho, pode ser de definido como um plano anual, de curto prazo, ou como uma pré-proposta orçamentária, devendo atender aos seguintes objetivos, conforme os artigos 194, 195 e 198 do Projeto:

i) definir as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente;

¹⁰ Ver projeto de Lei do Orçamento Plurianual de Investimentos 1987/89, itens 6 a 7 da Mensagem.

ii) orientar a elaboração da lei orçamentária anual (orçamento fiscal, orçamento de investimentos das empresas da União e orçamento da seguridade social);

iii) dispor sobre as alterações na legislação tributária indispensáveis à obtenção das receitas públicas;

iv) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;¹¹

v) conter autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação ou alteração de estrutura de cargos e de carreiras, bem como a contratação de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e

vi) assegurar a participação de entidades representativas da sociedade que tenham jurisdição nacional na definição de prioridades para os gastos públicos e na escolha da forma de financiá-los.

O grande mérito da lei de diretrizes é permitir a participação do Congresso Nacional na etapa mais importante do processo orçamentário, qual seja, a da definição das metas e prioridades para a alocação dos recursos. Embora essas definições já tenham sido feitas no plano plurianual, algumas decisões - como a percentagem de uma obra que será executada naquele exercício, por exemplo - deverão restar para a lei de diretrizes. Do mesmo modo, as políticas de curto prazo - como a política de pessoal da Administração Direta e das autarquias, a política tributária e a política de crédito oficial - poderão ser redefinidas anualmente. Além disso, ao orientar a elaboração dos orçamentos anuais, definindo os parâmetros a serem utilizados nas estimativas, de acordo, pro-

¹¹Faz-se mister ressaltar não se tratar do orçamento das operações oficiais de crédito, instituído pelo Decreto nº 94.442/87.

vavelmente, com um modelo de consistência macroeconômica, poder-se-ão obter estimativas orçamentárias mais realistas, reduzindo, assim, os excessos de arrecadação e os inconvenientes deles decorrentes.

Contudo, o texto da lei de diretrizes poderia ser ainda aperfeiçoado com a exclusão do parágrafo 3º do artigo 195, item "vi" acima. Seria mais relevante para a sociedade e mais prático para o Congresso Nacional a participação de entidades representativas da sociedade no projeto do plano plurianual, ao invés de esta participação ser um projeto de lei anual cujo conteúdo é basicamente técnico.

3.3 - Definição dos Orçamentos

Segundo os artigos 194 e 195 do Projeto de Constituição, o Executivo deverá elaborar três orçamentos anuais de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias e submetê-los simultaneamente ao Congresso Nacional para exame e aprovação. Assim, a lei orçamentária anual compreenderá:

i) "o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público";

ii) "o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto"; e

iii) "o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público".

O orçamento fiscal deverá ainda ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despe-

sas, decorrentes de isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. E o "orçamento fiscal e o orçamento das empresas estatais deverão ser compatibilizados com o plano plurianual". (art. 194, § 5º)

Na definição dos orçamentos, existem também incorreções de conceito que tornam o texto confuso e dificultam a assimilação de seu verdadeiro conteúdo. Ao se definir o orçamento fiscal, está explícito que este deverá abranger "os órgãos e entidades da administração direta e indireta". Porém, como a administração indireta abrange as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, infere-se que o orçamento fiscal abrangerá também esses dois últimos tipos de entidade. Isto não é verdade, visto constar do Projeto um orçamento de investimentos das empresas da União, isto é, das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Este ponto poderia ser corrigido mudando a redação do inciso I do § 3º do artigo 194 para: "o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".

A expressão "com direito a voto" no final do inciso II, § 3º, artigo 194, poderia ser eliminada do texto para evitar dúvidas e polêmicas futuras no sentido de não se incluírem no orçamento de investimentos as empresas públicas, cujo capital é exclusivo da União, não cabendo, portanto, a qualificação "com direito a voto".

O termo "empresas estatais" não deveria ser utilizado no texto constitucional, pois, seu emprego corrente, abrange, além das empresas públicas e sociedades de economia mista, as autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos da administração direta.¹² Portanto, no § 5º

¹²O Decreto nº 84.128, de 29/10/79, que criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais, ampliou, para efeito de controle governamental, o conceito de empresas estatais, relativamente àquele que vinha, até então, sendo empregado (ver Quadro 2 do anexo).

do artigo 194 o termo "orçamento das empresas estatais" deveria ser substituído por "orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social".

3.4 - Regionalização orçamentária

O aspecto regional aparece no texto orçamentário sob dois enfoques: como uma simples norma de apresentação do plano e orçamentos, agrupando os gastos em função da localização espacial dos projetos e atividades, e como um critério para distribuir os recursos com o intuito de se reduzirem as desigualdades inter-regionais. Assim, enquanto o plano plurianual deverá ser regionalizado (art. 194, § 1º) e o orçamento fiscal deverá conter a discriminação das despesas por Estado, ressalvadas a de caráter nacional, definidas em lei (art. 194, § 6º, II), os orçamentos de investimentos e fiscal deverão ter entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional (art. 194, § 5º).

Pelas Disposições Transitórias (art. 14), a função redistributiva se baseará no crescimento real da "despesa de custeio e de investimentos", distribuindo-se este incremento real entre as regiões macroeconômicas de forma proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986/87. O cumprimento deste dispositivo deverá ser feito de forma progressiva em 10 anos. Contudo, para aplicação desse critério, excluem-se das "despesas totais" as relativas:

- i) aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;
- ii) à segurança e defesa nacional;
- iii) à manutenção dos órgãos federais sediados no Distrito Federal;
- iv) ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário; e

v) ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal.

O artigo 14 das Disposições Transitórias do Projeto contém uma grande incoerência conceitual. Inicialmente, faz-se referência apenas às "despesas de custeio e investimentos" - que, de acordo com a classificação da despesa por categoria econômica, em vigor, representa apenas uma parte da despesa total¹³ - e, em seguida, passa a mencionar as "despesas totais" como se estas fossem o resultado da soma das "despesas de custeio" com as "despesas de investimentos". Além disso, ao serem subtraídos da "despesa total" os tipos de despesa que deverão ser excluídos do critério redistributivo, verifica-se que as transferências aos estados e municípios não serão subtraídas, fazendo parte, portanto, da base de recursos que será alocada pelo critério populacional.

O enfoque redistributivo do orçamento fiscal e do orçamento de investimentos deveria ser eliminado do texto constitucional pelas seguintes razões principais:

- i) não condizer com o planejamento a nível nacional;
- ii) os recursos do orçamento fiscal que serão alocados em função do critério populacional deverão ser de pequena monta, não sendo, por isso, suficientes para alcançar os objetivos propostos;
- iii) não condizer com o critério da eficiência alocativa dos investimentos;

¹³ Pela Lei nº 4.320, de 17/03/64, que estatui normas gerais de direito financeiro, as categorias econômicas da despesa são:

- 1 - Despesas Correntes
 - 1.1 - Despesas de Custeio
 - 1.2 - Transferências Correntes
- 2 - Despesas de Capital
 - 2.1 - Investimentos
 - 2.2 - Inversões Financeiras
 - 2.3 - Transferências de Capital

iv) tornar o orçamento fiscal e de investimentos das empresas totalmente inflexíveis, visto que a alocação dos recursos seria determinada exclusivamente pela variável população; e

v) já existem em funcionamento mecanismos redistributivos - como os incentivos fiscais e os fundos de participação dos estados e municípios - mais modernos e eficientes que aquele proposto no Projeto.

3.5 - Gastos com pessoal

A limitação dos gastos com pessoal, ativo e inativo, da União, estados, Distrito Federal e municípios - que, segundo o artigo 16 das Disposições Transitórias, não deverá ultrapassar 65% do valor das respectivas receitas correntes até que lei complementar regule a matéria -, reduzirá drasticamente a flexibilidade do planejamento, além de estar em desacordo com o propósito de ampliação da autonomia dos governos estaduais e municipais. Além disso, ao estabelecer uma percentagem fixa para todos os casos indistintamente, não leva em consideração a realidade brasileira, onde há municípios com elevada especialização em serviços sociais e, por isso, intensivos em gastos com pessoal, para os quais o percentual de 65% poderá estar muito abaixo do valor ideal. E, para ajustar-se ao nível de 65% - que, segundo as Disposições Transitórias, deverá ser atingido em cinco anos -, o estado ou município poderá ser levado a recompor seus gastos, aumentando irracionalmente, sob o ponto de vista da demanda, seus investimentos. Em outros casos, em que aquele percentual estiver acima do ponto ideal poderá haver pressões políticas para aumentar a oferta de emprego público.

Ademais, a experiência recente mostra que este tipo de restrição, embora estivesse explícito na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, não foi observado. Face aos argumentos apresentados, julga-se preferível eliminar a matéria do texto constitucional.

3.6 - Tramitação legislativa

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional simultaneamente, segundo o artigo 195. Pelo parágrafo 1º do mesmo artigo, caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre tais projetos. Contudo, não está claro como será a votação dos projetos de lei acima referidos. Seria, portanto, conveniente explicitar no texto que a votação deverá ser feita conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Examinando as emendas que poderão ser feitas ao projeto de lei do orçamento anual (art. 195), observa-se que o Congresso Nacional continuará com poucos poderes para alterar o montante da despesa orçamentária ou até mesmo a sua natureza. Assim, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual e de créditos adicionais somente poderão ser aprovadas quando se relacionarem com:

i) os investimentos e outras despesas deles decorrentes, desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que os recursos provenham exclusivamente de anulação de despesas da mesma natureza;

ii) as autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; e

iii) a correção de erros ou inadequações.

Ademais, a questão do "decorso de prazo" permanece no texto do Projeto, ao explicitar-se no parágrafo 6º do artigo 195 que "... se até o encerramento do período legislativo não for devolvido para sanção, será promulgado como lei". Mais um ponto que permanece inalterado, repetindo a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.

3.7 - Execução do orçamento anual

Na etapa de execução do orçamento fiscal, o texto do Projeto contém em seu artigo 196 várias proibições, sendo que duas me recem comentários especiais: o tratamento das garantias, avais e fianças e a restrição às operações de crédito.

Ao se permitir que despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional sejam realizadas independentemente da existência de crédito orçamentário ou adicional, está se admitindo que a universalidade já não será uma característica do orçamento fiscal no futuro. É compreensível que grande parte dos gastos referentes a garantias, avais e fianças surge inesperadamente, não tendo por isso dotações adequadas no orçamento anual. Porém, nem mesmo o argumento da necessidade de se manter a credibilidade interna e externa da União justifica o pagamento automático desses gastos pelo agente financeiro do Tesouro Nacional. Sempre haverá tempo para que, na ocorrência de tais despesas, o Executivo envie ao Congresso Nacional, em caráter de urgência, um projeto de lei solicitando autorização para abertura do crédito correspondente e sugerindo as fontes de financiamento que poderão ser a reserva de contingência ou as operações de crédito.

Portanto, sugere-se que o inciso II do artigo 196 do Projeto seja modificado, excluindo-se do texto a expressão "reservadas as garantias, avais e fianças".

Ao explicitar no inciso III do mesmo artigo que "é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública", está se admitindo um crescimento ilimitado para o orçamento fiscal e para a dívida pública. Esta poderá, então, crescer em função dos resgates do principal corrigido monetariamente, dos juros e ainda para financiar todas as despesas referentes a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Este inciso não deveria constar na Constituição por duas razões básicas. Primeira, por se tratar de um assunto muito espe-

cífico e, segunda, por estar implicitamente permitindo que o orçamento fiscal cresça indefinidamente desde que este aumento ocorra nas despesas de capital e nos encargos da dívida pública. Esta postura não parece adequada sobretudo num momento em que as discussões dentro e fora do governo giram em torno de políticas para reduzir o déficit público.

3.8 - Fiscalização Orçamentária

A inovação desse Projeto de Constituição no tocante ao orçamento e à fiscalização financeira e orçamentária é que as duas matérias aparecem em títulos diferentes, enquanto que nas Constituições anteriores eram apresentadas sob o mesmo título.

A fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, apresentada em seis artigos repletos de detalhes, será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelos sistemas de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A fiscalização será feita quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade, conforme expresso no artigo 84 do Projeto.

4 - RESUMO DAS SUGESTÕES

As sugestões apresentadas no item anterior estão sintetizadas no Quadro-Resumo a seguir. Visto tratar-se de assunto bastante complexo, como o é a redação de uma constituição, a forma verbal das sugestões provavelmente não será a ideal. Ademais, muitas questões vão depender da legislação posterior, na qual alguns termos poderão ser melhor conceituados. Contudo, são apenas sugestões que poderão ser aperfeiçoadas em muitos aspectos.

QUADRO-RESUMO

RESUMO DAS SUGESTÕES AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (A) DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DE

NOVEMBRO DE 1987

TEXTO DO PROJETO	SUGESTÃO	JUSTIFICAÇÃO
1) A lei do plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da <u>administração pública federal para a distribuição dos investimentos e outras despesas deles decorrentes, bem como a regionalização (art. 194, § 1º).</u>	1) A lei do plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da <u>administração federal para distribuição das despesas de aperfeiçoamento e expansão da oferta de bens e serviços.</u>	1) Ampliar a abrangência do plano.
2)	2) A lei do orçamento plurianual de dispêndios consolidará para a administração federal as despesas de aperfeiçoamento e expansão da oferta de bens e serviços.	2) Instituir o orçamento plurianual de dispêndios.
3) O orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 194, § 3º, II).	3) O orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social.	3) Dotar o texto de maior clareza, evitando dúvidas e polêmicas futuras.
4) É assegurada, na forma e nos prazos da lei, a participação de entidades representativas da sociedade que tenham jurisdição nacional no <u>projeto da lei de diretrizes orçamentárias, no que concerne à definição de prioridades e objetivos dos gastos públicos e à forma de custeá-los (art. 195 § 9º).</u>	4) É assegurada, na forma e nos prazos da lei, a participação de entidades representativas da sociedade que tenham jurisdição nacional no <u>projeto de lei do plano plurianual, no que concerne à definição de prioridades e objetivos dos gastos públicos e a forma de custeá-los.</u>	4) Será mais relevante para a sociedade e mais prático para o Congresso Nacional a participação de entidades representativas da sociedade no projeto do plano plurianual ao invés de esta participação ser num projeto de lei anual.

(continua)

(continuação)

TEXTO DO PROJETO	SUGESTÃO	JUSTIFICAÇÃO
5) O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, <u>órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público</u> (art. 194 § 3º, I).	5) O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, <u>órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.</u>	5) Tornar o texto mais claro.
6) O orçamento fiscal e o orçamento das <u>empresas estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional</u> (art. 194, § 5º).	6) O orçamento fiscal e o orçamento <u>de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, compatibilizados com o plano plurianual, deverão conter a discriminação das despesas por estado, ressalvadas a de caráter nacional, definidas em lei.</u>	6) Manter a coerência no emprego dos termos e conceitos.
7) A discriminação das despesas por Estado, ressalvadas a de caráter nacional, definidas em lei (art. 194, § 6º, II).	7) Eliminar	7) Foi transposto para o art. 194, § 5º (ver item 6 acima).
8) A despesa com pessoal, ativo e <u>inativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar</u> (art. 198).	8) Eliminar	8) Matéria muito específica. Trata-se também de excesso de <u>intervenção federal em assuntos próprios dos demais níveis de governo.</u>
9) Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais <u>serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional simultaneamente</u> (art. 195).	9) Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais <u>serão apreciados e votados pelas duas Casas do Congresso Nacional em conjunto.</u>	9) Aperfeiçoamento do texto.

(continua)

(continuação)

TEXTO DO PROJETO	SUGESTÃO	JUSTIFICAÇÃO
10) É vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública (art. 196, III). 11) É vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais <u>ressalvadas as garantias, avais e fianças</u> (art. 196,II).	10) Eliminar. 11) É vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.	10) Trata-se de matéria muito específica. Permite crescimento <u>ilimitado</u> do orçamento fiscal. 11) Assegurar o princípio da <u>universalidade</u> orçamentária.

PRINCIPAIS PONTOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO VIGENTE E PROPOSTO PELO PROJETO
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAIS PONTOS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	PROJETO CONSTITUCIONAL
A - ELABORAÇÃO		
1. ORÇAMENTO ANUAL	1. Orçamento da União (art. 62).	1. Orçamento fiscal, orçamento de investimentos e orçamento da seguridade social (art. 194, § 3º).
2. ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS (OPI)	2. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimentos (art.60).	2.
3. PLANO PLURIANUAL	3.	3. A lei do plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas para a distribuição dos investimentos e outras despesas deles decorrentes, bem como a regionalização (art. 194, § 1º).
4. DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	4.	4. A lei de diretrizes orçamentárias definirá metas e prioridades, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 194 § 2º).
5. REGIONALIZAÇÃO	5. O OPI consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País (art. 63).	5. O orçamento fiscal e o orçamento de investimentos terão a função de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional. A lei orçamentária anual discriminará as despesas por Estado (art. 194 § 5º e 6º).

(continua)

(continuação)

PRINCIPAIS PONTOS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	PROJETO CONSTITUCIONAL
6. COMPETÊNCIA PARA CRIAR E/OU AUMENTAR DESPESAS	6. Poder Executivo (art. 65).	6. Poder Executivo (art. 194).
7. RESTRIÇÃO A DESPESAS	7. Os limites para as despesas do pessoal da União, dos Estados e Municípios serão estabelecidos por lei complementar (art. 64).	7. A despesa com pessoal, ativo e inativo, da União, dos Estados, do DF e dos Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Qualquer alteração que acarrete aumento de despesa com pessoal só poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias (art. 198).
B - TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA		
8. APRECIÇÃO E VOTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL	8. Comissão mista de Senadores e Deputados aprecia e emite parecer. A votação é feita conjuntamente pelas duas Casas (art. 66).	8. Comissão mista permanente de Senadores e Deputados examina e emite parecer. A apreciação é feita pelas duas Casas simultaneamente (art. 195).
9. EMENDAS	9. Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas (art. 66). Emenda não poderá aumentar despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo (art. 65). O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros de cada uma das Casas requerem a votação em plenário da emenda aprova	9. As emendas serão apresentadas na comissão mista. As emendas só poderão ser aprovadas quando relacionadas a investimentos e despesas deles decorrentes, compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que indiquem os recursos necessários, sendo admitidos somente os provenientes de anulação de despesa da mesma natureza; quando relacionadas a autorizações pa-

(continua)

(continuação)

PRINCIPAIS PONTOS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	PROJETO CONSTITUCIONAL
<p>10. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE</p>	<p>9. da ou rejeitada na comissão (art. 66).</p> <p>10.</p>	<p>9. ra abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito; ou quando relacionadas a correção de erros e inadequações (art. 195).</p> <p>10. Entidades representativas da sociedade poderão participar no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 195 § 9º),</p>
<p>C - EXECUÇÃO</p>		
<p>11. CRÉDITOS SUPLEMENTARES</p>	<p>11. A lei orçamentária anual poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares (art. 60).</p>	<p>11. A lei orçamentária anual poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares (art. 194, V).</p>
<p>12. PROIBIÇÕES</p>	<p>12. É vedado:</p> <p>a) transpor recursos de uma dotação orçamentária para outra sem prévia autorização legal;</p> <p>b) conceder créditos ilimitados;</p> <p>c) abrir crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;</p> <p>d) realizar despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;</p> <p>e) vincular receita;</p> <p>f) iniciar investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclu-</p>	<p>12. É vedado:</p> <p>a) transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;</p> <p>b) conceder ou utilizar créditos ilimitados;</p> <p>c) abrir crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;</p> <p>d) realizar despesas ou assumir obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ressalvadas as ga-</p>

(continua)

(continuação)

PRINCIPAIS PONTOS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	PROJETO CONSTITUCIONAL
	<p>12. são no OPI ou sem prévia lei que o autorize (art. 61 e 62).</p>	<p>rantias, avais e fianças; e) realizar operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, acrescido dos encargos da dívida pública; f) vincular receita; g) iniciar investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão; h) iniciar programas ou projetos não incluídos no orçamento; i) utilizar, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit das empresas e fundos (art. 196).</p>
D - PRAZOS		
13. APRESENTAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL	<p>13. Orçamento da União: até 31/8 (art. 66) . OPI: estabelecido por lei complementar (art. 60).</p>	<p>13. Estabelecido em lei complementar (art. 194).^b</p>
14. VOTAÇÃO	<p>14. Orçamento da União: até 30/11 (art. 66) . OPI: estabelecido em lei complementar (art. 60).</p>	<p>14. Orçamento da União: até o encerramento do período legislativo (art. 195) . plano plurianual e lei de diretrizes:</p>

(continua)

(continuação)

PRINCIPAIS PONTOS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	PROJETO CONSTITUCIONAL
E - FISCALIZAÇÃO		14. estabelecido em lei complementar (art. 194).
15. CONTROLE INTERNO	15. O controle interno será exercido pelo Poder Executivo através de sistemas de controle interno, instituídos por lei (art. 70).	15. O controle interno será exercido pelos sistemas de controle dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, na forma da lei (art. 84).
16. CONTROLE EXTERNO	16. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 70).	16. A fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a cargo do Congresso Nacional será exercida pelo Tribunal de Contas da União (art. 84 e 85).

FONTES: Câmara dos Deputados, "Constituição da República Federativa do Brasil: Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais de 1^o 1 a 24", Brasília, 1984. Assembleia Nacional Constituinte, "Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização", Brasília, nov./1987.

NOTAS: a) O Ato Complementar nº 43, de 29/01/69, instituiu, em seu artigo primeiro, planos nacionais de desenvolvimento (PND).

b) Pelo artigo 14 das Disposições Transitórias, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 194, o projeto de lei de diretrizes será encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril e devolvido ao Executivo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Os projetos dos orçamentos da União e do plano plurianual serão encaminhados até 31 de agosto e devolvidos para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Pelo artigo 71, o Congresso Nacional reunir-se-á anualmente de 15/02 a 30/06 e de 01/08 a 15/12.

QUADRO 2
GLOSSÁRIO DE TERMOS

TERMOS	DEFINIÇÃO	REFERENCIA
1. UNIÃO	"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios..."	Projeto de Constituição de nov./87 (art. 20)
2. ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	"A Administração Federal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta".	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 4º)
3. ADMINISTRAÇÃO DIRETA	"A Administração Direta constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios".	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 4º, I)
4. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	"A Administração Indireta compreende as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista".	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 4º, II)
5. AUTARQUIAS	"Autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 5º, I)
6. EMPRESA PÚBLICA	"A Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer, por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito".	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 5º, II)
7. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	"Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob forma de sociedade anônima, cujas ações com o direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta".	Decreto-Lei nº 200/67* (art. 5º, III)

(continua)

(continuação)

TERMOS	DEFINIÇÃO	REFERÊNCIA
8. EMPRESAS ESTATAIS	"Consideram-se empresas estatais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União; autarquias instituídas e mantidas pelo Poder Público; e órgãos autônomos da Administração Direta."	Decreto nº 84.128/79 (art. 2º)

* Redação atualizada pelo Decreto-Lei nº 900/69

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1986

- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A.F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.
- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços : Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.

- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil , Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso , Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.
- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira , Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.

- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 2: Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.

- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (quadrimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Séries Monográficas; Série PNPE; Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO); Relatório Interno; Informes Conjunturais; Boletim Conjuntural; Série Estudos sobre Economia do Setor Público (ESEP) e Série Fac-Símile.