

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Aspectos Relevantes do Orçamento da
União

*José Carlos de Oliveira
Luiz Tacca Jr.
Paulo Fontenelle e Silva*

JANEIRO 1995

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

*José Carlos de Oliveira
Luiz Tacca Jr.
Paulo Fontenelle e Silva*

JANEIRO 1995



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

José Carlos de Oliveira

Luiz Tacca Jr.

Paulo Fontenelle e Silva

JANEIRO 1995



O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi (IPEA)

Viviane Ventura (CEPAL)

SUMÁRIO

- I APRESENTAÇÃO
 - II OS INSTRUMENTOS DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO
 - III A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA
 - IV ORÇAMENTO E INFLAÇÃO
 - V AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA : HEGEMONIA, CONFLITO E COOPERAÇÃO
 - VI CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES
- ANEXOS
-

ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

José Carlos de Oliveira

Luiz Tacca Jr.

Paulo Fontenelle e Silva

I APRESENTAÇÃO

O presente documento tem por finalidade trazer à discussão aspectos relevantes do processo de alocação de recursos públicos no âmbito da administração federal. O trabalho está dividido em cinco seções.

A primeira apresenta os instrumentos utilizados nesse processo, em duas fases distintas: o período 1964-88 e o período posterior à Constituição de 1988.

A segunda, trata da rigidez orçamentária introduzida pela Constituição de 1988, em virtude das vinculações de receitas, do aumento das despesas obrigatórias e das transferências de recursos da União para Estados e Municípios e comenta as tentativas de redução dessa rigidez.

A terceira seção aponta as distorções que a inflação provocou no processo de alocação dos recursos públicos e comenta as experiências de indexação do orçamento.

A quarta seção descreve a evolução das relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em matéria orçamentária, identificando situações de hegemonia, conflito e cooperação.

A quinta e última seção apresenta as conclusões e recomendações.

O documento se completa com quatro anexos contendo a descrição do processo de elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, das receitas e fontes orçamentárias, da classificação orçamentária da despesa e da tramitação desses projetos de lei no Congresso Nacional, respectivamente.

II OS INSTRUMENTOS DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO

II.1 A Sistemática Anterior à Constituição de 1988: o período 1964-88

A alocação dos recursos financeiros da União, no período 1964-88, foi regida, do ponto de vista legal, pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, pelas disposições da Constituição de 1967 e pelo Decreto-lei nº 200, de 25.02.67.

A Lei nº 4.320/64 representa o coroamento de um processo de aperfeiçoamento da sistemática orçamentária e contábil da União, iniciado nos anos 30 com a reforma do Estado empreendida pelo Governo Vargas.

O marco inicial desse processo foi a 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, convocada pelo governo federal com o propósito de discutir o projeto de normas orçamentárias elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Como consequência dessa conferência, foi baixado o Decreto-lei nº 1.804, de 24.11.39, que padronizava a forma e as classificações dos orçamentos dos estados e municípios. As normas do Decreto-lei nº 1.804/39 não se aplicavam, todavia, ao orçamento federal. Em 1940, foi realizada a 2ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, convocada pelo próprio Decreto-lei nº 1.804/39 com a finalidade de avaliar os resultados da aplicação dos procedimentos estabelecidos nesta norma.. Com base nas recomendações da 2ª Conferência o governo federal editou o Decreto-lei nº 2.416, de 17.07.40, aperfeiçoando os dispositivos do Decreto-lei nº 1.804/39 e mantendo sua aplicação restrita aos orçamentos dos estados e municípios.

A intensificação da II Guerra Mundial e o processo de redemocratização do País fizeram com que a 3ª Conferência, inicialmente prevista para 1941, somente viesse a realizar-se em 1949. Como resultado desta Conferência, foi elaborado um projeto de lei aperfeiçoando as normas do Decreto-lei nº 2.416/40 e estendendo sua aplicação ao orçamento federal. Este projeto de lei, aprovado na Câmara dos Deputados, encaminhado em fevereiro de 1952 ao Senado Federal, não chegou, todavia, a ser votado pelo Congresso Nacional.

As questões orçamentárias e contábeis ficaram relegadas, nos anos 50, a um plano secundário na administração federal. Finalmente, em março de 1964 foi sancionada a Lei nº 4.320, resultante da fusão de várias propostas que incluíam as recomendações da 3ª Conferência, do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, de especialistas e das Nações Unidas.

A Lei nº 4.320 constitui a principal norma orçamentária do Brasil. Duas características a distinguem das normas anteriores. Primeiro, estabeleceu um sistema padronizado único para a União, os Estados e Municípios. Segundo, passou a adotar a classificação econômica das transações governamentais recomendada pelas Nações Unidas, modernizando a sistemática de elaboração dos orçamentos públicos no Brasil e permitindo sua comparação com os orçamentos de outros países.

Quanto à classificação da despesa, a par da manutenção das classificações tradicionais – segundo *unidades orçamentárias* e *elementos de despesa* – a Lei nº 4.320 introduziu as classificações *funcional*¹ e *econômica*². No que concerne aos investimentos a Lei introduziu noção de orçamento plurianual ao estabelecer que “as receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio” (art. 23). Este quadro de recursos seria anualmente reajustado, eliminando-se o ano que passou e acrescentando-se o terceiro ano da série.

Embora a Lei nº 4.320/64 estabelecesse que “a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o *programa de trabalho* do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” o *orçamento-programa* somente seria implantado no Brasil a partir de 1967.

Naquele ano ocorreram seis importantes alterações em matéria orçamentária. Cinco dessas modificações foram introduzidas pela Constituição outorgada em 24.01.67: a primeira, retirou do Congresso Nacional a prerrogativa quanto à iniciativa de leis ou emendas que autorizassem, criassem ou aumentassem a despesa pública, inclusive emendas ao projeto de lei orçamentária (art. 65 e § 1º); a segunda, instituiu o princípio do decurso de prazo para a aprovação do orçamento – se até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro o Poder Legislativo não devolvesse ao Poder Executivo, para sanção, o projeto de lei orçamentária, a proposta orçamentária do Poder Executivo seria promulgada como lei (art. 66); a terceira, excluiu do orçamento anual as entidades da administração indireta que não recebessem subvenções ou

¹ O Decreto-lei nº 2.416/40 estabelecia a classificação da despesa segundo dez serviços, cada um subdividido em dez subserviços. Os serviços eram os seguintes: administração geral; exação e fiscalização financeira; segurança pública e assistência social; educação pública; saúde pública; fomento; serviços industriais; dívida pública; serviços de utilidade pública; e encargos diversos. A Lei nº 4.320/64 substituiu os conceitos de serviço e subserviço pelos conceitos de função e subfunção. Embora tenham ocorrido algumas alterações na discriminação das funções, de acordo com GIACOMONI “a listagem das funções que mais tempo vigorou foi a seguinte: 0 - governo e administração geral; 1 - administração financeira; 2 - defesa e segurança; 3 - recursos naturais e agropecuários; 4 - viação, transportes e comunicações; 5 - indústria e comércio; 6 - educação e cultura; 7 - saúde; 8 - bem-estar social; 9 - serviços urbanos.” Cf. GIACOMONI, J. - Orçamento público. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 1992.

²De acordo com o art. 12 da Lei nº 4.320/64, a classificação econômica da despesa compreende as seguintes categorias: Despesas Correntes (Despesas de Custeio e Transferências Correntes) e Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital).

transferências à conta do orçamento (art. 62); a quarta, determinava que as despesas e receitas das entidades da administração indireta seriam incluídas sob a forma de dotações globais e não lhes prejudicaria a autonomia na gestão dos seus recursos financeiros (art. 62, § 1º); a quinta, instituiu os orçamentos plurianuais de investimento - OPI (art. 60, § 1º).

A sexta grande alteração foi introduzida pelo Decreto-lei nº 200, de 25.02.67, determinando que a ação governamental estaria subordinada ao princípio do planejamento e que compreendia a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) *orçamento-programa* anual; d) programação financeira de desembolso (art. 7º).

A proposta orçamentária da União para 1968 assinala o início da utilização, na administração federal, da técnica do orçamento-programa³. A despesa era classificada segundo *programas*, desdobrados em *subprogramas* que, por sua vez, subdividiam-se em *projetos e atividades*, identificando-se os respectivos órgãos executores.

Em 1974, a Portaria nº 9, de 28.01.74, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral instituiu uma classificação funcional-programática que passou a ser adotada, obrigatoriamente, nos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁴.

O orçamento anual era composto, até 1987, do texto da lei orçamentária e de dois anexos:

- o Anexo I continha a discriminação da receita do Tesouro Nacional; e
- o Anexo II apresentava os gastos de todos os Poderes, órgãos e fundos integrantes do orçamento da União, de acordo com os programas de trabalho da administração direta e das entidades supervisionadas – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – que recebiam recursos do Tesouro, elaborados de acordo com a classificação funcional-programática (*função, programa, subprograma e projeto ou atividade*); além disso, o Anexo II, continha a discriminação da despesa segundo a natureza da despesa (classificação econômica e objeto de gasto, os chamados *elementos de despesa*).

³Segundo TEIXEIRA MACHADO o Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro na implantação do orçamento-programa no Brasil, utilizando-o como parte integrante do Plano Quadrienal de Serviços e Investimentos Públicos: 1963-66. O antigo Estado da Guanabara passou a adotar o orçamento-programa a partir da proposta orçamentária para 1965. Cf. TEIXEIRA MACHADO, J. - A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão, in Revista de Administração Pública, nº 1, 1º semestre de 1967, p. 145-172, apud GIACOMONI, J., op. cit. p. 160 e 167.

⁴A Portaria nº 9/74 estabelecia dezesseis funções: 01 - legislativa; 02 - judiciária; 03 - administração superior e planejamento global; 04 - agricultura, abastecimento e organização agrária; 05 - comunicações; 06 - defesa nacional e segurança pública; 07 - desenvolvimento regional; 08 - educação e cultura; 09 - energia e recursos minerais; 10 - habitação e urbanismo; 11 - indústria, comércio e serviços; 12 - justiça; 13 - relações exteriores; 14 - saúde e saneamento; 15 - trabalho, assistência e previdência; 16 - transporte. Havia 63 programas e 178 subprogramas.

Havia, ainda, o Anexo III, que continha a programação, com recursos de todas as fontes, das entidades supervisionadas, os chamados orçamentos próprios . O Anexo III não era, todavia, parte integrante da lei orçamentária anual, uma vez que não era objeto de deliberação no Congresso Nacional . Este anexo detalhava as dotações globais das entidades da administração indireta e das fundações, incluídas no Anexo II sob a denominação genérica de *projetos ou atividades a cargo de entidades supervisionadas*. Os orçamentos próprios eram aprovados, nos termos do art. 107 da Lei nº 4.320/64, por decreto do Poder Executivo.

Quanto aos fundos, a lei orçamentária anual continha as dotações globais a eles destinadas, a título de *contribuições a fundos*. Sua programação detalhada não figurava em qualquer anexo ao orçamento anual, sendo aprovada por portaria do respectivo ministro de estado supervisor.

No ano de 1988 foram criados dois novos anexos que, também, não eram partes integrantes da lei orçamentária anual. O Anexo IV continha a programação a cargo dos fundos, que continuou sendo aprovada pelos ministros de estado supervisores. O Anexo V, continha a programação das operações oficiais de crédito financiadas com recursos do Tesouro Nacional, incluindo basicamente os recursos destinados ao crédito rural, à política de garantia de preços-mínimos para produtos agrícolas, à formação de estoques reguladores e ao financiamento das exportações.

II.2 A Sistemática Instituída pela Constituição de 1988⁵

A Constituição de 1988 introduziu profundas alterações no processo de alocação dos recursos financeiros da União, que passou a basear-se em três elementos principais:

- o plano plurianual;
- a lei de diretrizes orçamentárias;
- o orçamento anual.

II.2.1 Planejamento e Plano Plurianual

Apesar do declínio do planejamento governamental como fenômeno mundial, a Constituição de 1988 incluiu vários dispositivos sobre a matéria. Todavia, o assunto é tratado de maneira assistemática e confusa no texto constitucional. Embora haja referências a diversos tipos de plano, não se mencionam suas

⁵ As seções 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3 e os Anexos I, II, III e IV estão baseadas no texto, elaborado pelos autores, *Introdução ao orçamento da União: o processo de planejamento e alocação de recursos financeiros na administração pública federal - PATRI Consultoria e Assessoria Ltda., Brasília, 1994.*

finalidades nem se estabelece uma hierarquia entre eles, conforme ilustrado a seguir:

- "compete à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*" (art. 21, IX);

- "lei complementar disporá sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os *planos regionais integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes*" (art. 43, § 1º, II);

- "é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos *planos de governo*" (art. 49, IX);

- "compete privativamente ao Presidente da República (art. 84):

.....

XI - remeter mensagem e *plano de governo* ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

.....

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o *plano plurianual*, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição".

- " Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais." (art. 165)

Embora o art. 165, § 4º, da Constituição determine que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" isto não resolve, evidentemente, a questão visto que não se esclarece quais são os planos que deverão ser elaborados, qual o seu conteúdo e a sua forma, e a que se destinam.

Depreende-se do texto constitucional que o grande instrumento de planejamento da ação de governo é o *plano plurianual - PPA*. Nos termos do artigo 165, § 1º, da Constituição, "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

A Constituição determina, no art. 165, § 9º, que cabe à lei complementar, entre outras providências, dispor sobre a vigência, a elaboração e a organização do PPA. Como esta lei não chegou a ser elaborada não existe uma definição clara quanto ao conteúdo e à forma do PPA. Permanecem, com efeito, algumas questões não esclarecidas: o PPA abrange todas as despesas da União – despesas de capital, despesas de custeio decorrentes das despesas de capital e despesas de caráter permanente (programas de duração continuada)? Se o PPA inclui todas as despesas da União que diferença existiria entre plano e orçamento: o PPA seria, então, um mero orçamento plurianual?

De acordo com o artigo 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, combinado com o art. 57 da Constituição, até a entrada em vigor da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, o projeto do plano plurianual - PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, é encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro). O período de vigência do PPA se estende, portanto, do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano, inclusive, do mandato presidencial subsequente. Vale dizer, no primeiro ano do mandato presidencial seria executada a programação prevista para o último ano do PPA anterior, ao mesmo tempo em que seria elaborado, no período de 1º de janeiro a 31 de agosto, o PPA seguinte.

O I PPA, com vigência para o período 1991-95, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31.08.90, transformando-se na Lei nº 8.173, de 30.01.91.

O excessivo detalhamento desse PPA, a instabilidade da economia brasileira e as grandes flutuações das receitas públicas no período 1990-91, fez com que fossem rapidamente superadas não só as metas do plano como, também, os valores dos recursos financeiros a elas correspondentes. Como a programação do PPA apresentava o mesmo grau de detalhamento do orçamento e fôra elaborada sem que se conhecessem as restrições orçamentárias para cada um dos exercícios financeiros subsequentes, verificou-se grande disparidade entre os

valores previstos no PPA e os valores incluídos na proposta orçamentária para 1992. Por não levar em consideração as restrições orçamentárias o PPA indicava, na verdade, não uma programação de ações do governo mas uma intenção de gasto. Por outro lado, o grande número de projetos e atividades previstos no PPA não permitiu discernir quais eram, de fato, as prioridades do governo: afinal, onde tudo é prioritário não há prioridade⁶.

O I PPA sofreu uma primeira revisão em 1992, convertendo-se na Lei nº 8.446, de 21.07.92. À vista de que foram mantidas, nesta revisão, o mesmo detalhamento do I PPA e que também a revisão foi elaborada de maneira independente da proposta orçamentária surgiram, novamente, diferenças entre os valores constantes do PPA e aqueles incluídos no projeto de lei orçamentária para 1993.

Uma nova revisão do PPA foi encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 474, de 31.07.93, que, todavia, não foi objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

A experiência do I PPA sugere que, a menos que seja revista a forma de elaboração do plano, persistirão as divergências entre o PPA e o orçamento. Uma forma de superar este problema seria converter o PPA em um plano estratégico de governo, destinado a definir, seletivamente, para os setores considerados prioritários, os objetivos, diretrizes e metas da administração federal. Integraria, também, o PPA um elenco reduzido dos *projetos prioritários* para a administração federal, para os quais seriam definidas metas físicas e indicados os recursos financeiros correspondentes.

II.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

O segundo instrumento de programação da ação de governo é a lei de diretrizes orçamentárias - LDO. A LDO é uma inovação introduzida pela Constituição de 1988 e deveria funcionar como um elo de ligação entre o PPA e o orçamento anual.

Nos termos do artigo 165, § 2º, da Constituição, "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na

⁶De acordo com MORAIS, in *Dicionário da Língua Portuguesa*, 8ª edição, o termo *priondade* é originário do latim medieval *prioritate* que, por sua vez, se origina da palavra latina *pnore* (comparativo de um radical *pris* de que *primus* é superlativo) que significa "o primeiro de dois, precedente anterior". Cf. MACHADO, J.P., *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, Lisboa, Livros Horizonte, 4ª edição, 1987.

legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

A vigência, os prazos, a elaboração e a organização da LDO deveriam, também, estar definidas na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, que, conforme mencionado, não chegou a ser elaborada.

Na ausência dessa lei complementar, prevalecem para a elaboração da LDO os prazos fixados no art. 35, § 2º, II, do ADCT, que prevê que "o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho)." É vedada a interrupção da sessão legislativa sem a aprovação do projeto da LDO (art. 57, § 2º, da Constituição).

O projeto da LDO é, normalmente, elaborado no mês de março e na primeira quinzena de abril, sendo encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril. A Secretaria de Orçamento Federal - SOF, da SEPLAN-PR, recebe sugestões dos Ministérios e elabora o projeto a ser encaminhado pelo Governo ao Poder Legislativo.

Foram elaboradas, desde a promulgação da Constituição, seis LDO fixando as diretrizes orçamentárias para os exercícios financeiros de 1990 a 1995 (Quadro 1).

O exame dessas LDO revela cinco problemas principais. Primeiro a LDO não cumpriu, até agora, sua função precípua de estabelecer as metas e prioridades da administração federal. De um lado, há uma grande quantidade de prioridades, descaracterizando a natureza seletiva inerente ao conceito de prioridade. De outro lado, tendo em vista a grande instabilidade que caracterizou a economia brasileira nos últimos anos, não foi possível à administração federal fixar com a antecedência prevista na LDO as metas da administração federal para o exercício subsequente. Como as metas previstas na LDO não são definidas a partir das restrições orçamentárias – que somente têm sido conhecidas após a elaboração do projeto de LDO –, elas não têm natureza programática, transformando-se, assim, em mera manifestação das intenções dos diferentes setores da administração quanto a metas que, idealmente, gostariam de cumprir.

Segundo, a LDO não vem cumprindo o papel de evitar as alterações na legislação tributária, de surpresa, nos últimos dias do ano, quando já deveria estar encerrada a discussão e, mesmo, a votação do orçamento, conforme previsto no art. 165, § 2º, da Constituição.

QUADRO 1

LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E SUAS ALTERAÇÕES

1990 - 95

EXERCÍCIO	LDO	ALTERAÇÕES das LDO
1990	Lei nº 7.800 - 10.07.89	- Lei nº 7.909 - 06.12.89 - Lei nº 8.050 - 20.06.90
1991	Lei nº 8.074 - 31.07.90	- Lei nº 8.193 - 18.06.91
1992	Lei nº 8.211 - 22.07.91	- Lei nº 8.359 - 28.12.91 - Lei nº 8.440 - 10.07.92 - Lei nº 8.449 - 23.07.92
1993	Lei nº 8.447 - 21.07.92	- Lei nº 8.490 - 19.11.92 - Lei nº 8.616 - 30.12.92 - Lei nº 8.712 - 28.09.93 - Lei nº 8.765 - 21.12.93 - Lei nº 8.766 - 21.12.93
1994	Lei nº 8.694 - 12.08.93	- Lei nº 8.698 - 27.08.93 - MP nº 396 - 29.12.93 - MP nº 422 - 28.01.94 - MP nº 441 - 28.02.94 - MP nº 465 - 30.03.94 - MP nº 490 - 29.04.94 - MP nº 516 - 27.05.94 - MP nº 538 - 28.06.94 - MP nº 563 - 28.07.94 - Lei nº 8.928 - 10.08.94 - MP nº 576 - 10.08.94 - MP nº 607 - 08.09.94 - MP nº 646 - 07.10.94 - MP nº 682 - 28.10.94 - MP nº 693 - 07.11.94 - Lei nº 8.938 - 26.11.94 - Lei nº 8.941 - 28.11.94
1995	Lei nº 8.931 - 22.09.94	

Terceiro, dada a inexistência da lei complementar de finanças públicas prevista nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição, e considerando que a Lei nº 4.320/64 não mais atende às necessidades da administração federal em matéria de finanças públicas, a LDO vem desempenhando, desde sua criação, muito mais um papel supletivo de lei de finanças públicas do que de norma orientadora da elaboração e da execução orçamentárias. As LDO têm se ocupado extensamente de assuntos que não constituem, propriamente, matéria orçamentária, a exemplo de dívida pública, política de preços-mínimos e outras.

Quarto, a LDO tem sido aprovada tardiamente no Congresso Nacional, criando dificuldades para a elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo. Foram as seguintes as datas de publicação das LDO:

QUADRO 2

DATAS DE PUBLICAÇÃO DAS LDO

Exercício de Referência	Data de Publicação LDO	Data Limite para o Envio da Proposta Orçamentária
1990	10.07.89	31.08.89
1991	31.07.90	31.08.90
1992	22.07.91	31.08.91
1993	21.07.92	31.08.92
1994	12.08.93	31.08.93
1995	22.09.94	31.08.94

No caso, extremo, de 1994, a LDO que rege a elaboração da proposta orçamentária para 1995 só foi publicada 22 dias após o envio dessa proposta ao Congresso Nacional.

Finalmente, a LDO não foi capaz de garantir, minimamente, a permanência das diretrizes orçamentárias por ela estabelecidas. Embora a LDO seja, pela sua própria natureza, uma lei com vigência limitada a, no máximo, dezoito meses – de 1º de julho de um ano a 31 de dezembro do ano seguinte –, observa-se que, com exceção da Lei nº 8.074/90 (LDO para 1991), as demais LDO foram sistematicamente alteradas (Quadro 3):

QUADRO 3

NÚMERO DE ALTERAÇÕES NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, SEGUNDO EXERCÍCIOS FINANCEIROS

LDO	Exercício	Nº de Alterações
Lei nº 7.800/89	1990	2
Lei nº 8.074/90	1991	1
Lei nº 8.211/91	1992	3
Lei nº 8.447/92	1993	5
Lei nº 8.694/93	1994	16

II.2.3 A Lei Orçamentária Anual

O terceiro e principal instrumento de programação da ação de governo é a lei orçamentária anual. Esta lei estima a receita e fixa a despesa dos órgãos e entidades da administração federal que recebem recursos do Tesouro Nacional, bem assim as despesas de investimento das empresas estatais financiadas com

recursos de quaisquer fontes. Do ponto de vista da despesa, o orçamento estabelece os limites dos créditos autorizados pelo Congresso Nacional para o atendimento dos gastos das diversas unidades orçamentárias da administração federal. Mais especificamente, mencionada lei compreende:

- a) o *orçamento fiscal* referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) o *orçamento da seguridade social*, abrangendo todos os órgãos e entidades das administrações direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, com atribuições nos setores da saúde, previdência social e assistência social;
- c) o *orçamento de investimento das empresas* em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Embora a Constituição mencione três orçamentos distintos, os orçamentos fiscal e da seguridade social não são apresentados separadamente. Esta forma de apresentação justifica-se em virtude de ambos os orçamentos serem financiados, basicamente, com recursos do Tesouro Nacional. A identificação da esfera orçamentária em que se situa um dado *subprojeto* ou *subatividade* é feita por intermédio da letra *F*, no caso do orçamento fiscal, e da letra *S*, no caso do orçamento da seguridade social.

O orçamento de investimento das empresas estatais é apresentado em separado. As empresas que recebem recursos do Tesouro para sua manutenção ou para investimentos têm seus orçamentos incluídos tanto no orçamento fiscal como no orçamento de investimento das empresas estatais. Os investimentos aparecem, portanto, de maneira repetida. Nos últimos anos, as grandes empresas, praticamente, não têm recebido recursos do Tesouro Nacional, financiando seus investimentos com recursos próprios ou operações de crédito.

A lei orçamentária, elaborada de acordo com os princípios da unidade, universalidade e anualidade, não pode conter qualquer dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. O exercício financeiro coincide com o ano civil, iniciando-se no dia 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro de cada ano.

De acordo com o art. 167 da Constituição, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, são vedados:

- o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- a realização de operações de crédito que excedam o valor das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas:
 - a) as parcelas do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, vinculadas: ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (21,5 %); ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (22,5 %); aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3 %), administrados pelo Banco da Amazônia S.A., pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. e pelo Banco do Brasil S.A., respectivamente; e, no caso do IPI, a transferências adicionais aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (10 %);
 - b) a destinação de 18 % da receita de impostos menos as transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mencionadas no item precedente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino;
 - c) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita;
 - d) a vinculação de receitas estaduais e municipais próprias, provenientes de impostos e transferências da União, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta (Emenda 3/93);
- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

-
- a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
 - a concessão ou a utilização de créditos ilimitados;
 - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos;
 - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
 - a realização de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no plano plurianual.

II.2.4 Os Créditos Adicionais ao Orçamento

A lei orçamentária anual pode ser alterada por intermédio de leis de créditos adicionais. São créditos adicionais as autorizações de despesa não incluídas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária. Os créditos adicionais classificam-se em:

- *suplementares*, os destinados a reforçar dotações incluídas na lei orçamentária;
- *especiais*, os destinados a atender a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- *extraordinários*, os destinados a atender a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos *suplementares* e *especiais* são autorizados por lei e abertos por decreto do Presidente da República. Os créditos *extraordinários* podem ser abertos por medida provisória.

Os créditos adicionais têm vigência no exercício financeiro em que foram autorizados. Todavia, os créditos *especiais* e *extraordinários*, cujos atos de autorização forem promulgados nos últimos quatro meses do exercício, podem ser reabertos nos limites dos seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

As fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais são:

-
- o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
 - os excessos de arrecadação, com relação às estimativas de receita constantes da lei orçamentária anual;
 - a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;
 - o produto de operações de crédito autorizadas em lei.

Normalmente, a lei orçamentária anual autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, observadas as seguintes condições:

- a) com a finalidade de atender insuficiência nas dotações orçamentárias, para cada subprojeto ou subatividade, até o limite de 20 % do seu valor, mediante utilização de recursos provenientes:
 - da anulação parcial de dotações orçamentárias, desde que não ultrapasse o limite de 20 % do valor total do subprojeto ou da subatividade objeto da anulação;
 - da anulação parcial de dotações orçamentárias da própria empresa, no caso do orçamento de investimento das empresas estatais;
 - do remanejamento de dotações entre grupos de despesa do subprojeto ou da subatividade;
 - de operações de crédito, como fonte específica de recursos para cada subprojeto ou subatividade, até o limite de 20 % das respectivas dotações;
 - da reserva de contingência constante da lei orçamentária;
- b) à conta de recursos de excesso de arrecadação destinados a transferências:
 - aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas na Constituição, nos casos em que a lei determina a entrega dos recursos de forma automática;
 - aos programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, previstos na Constituição, por intermédio dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

-
- ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, dos recursos originários do PIS-PASEP;

c) mediante a utilização de recursos provenientes de:

- variação monetária ou cambial das operações de crédito constantes do orçamento;
- superávit financeiro dos fundos e das entidades da administração indireta, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- excesso de arrecadação dos recursos diretamente arrecadados;
- doações ou operações de crédito de organismos internacionais ou agências de governos estrangeiros, desde que não exijam recursos de contrapartida, observada a programação constante dos contratos aprovados pelo Senado Federal.

III. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

O principal legado da Constituição de 1988, no que concerne às finanças públicas da União, foi uma enorme rigidez orçamentária, decorrente de três fatos principais: o aumento das vinculações de receitas, o incremento das despesas de caráter obrigatório e a substancial ampliação das transferências de recursos para os Estados e Municípios, sem a correspondente transferência dos encargos por eles anteriormente financiados.

III.1 As Vinculações de Receitas

A vinculação de receitas a usos pré-determinados tem longa tradição no Brasil. Este procedimento é condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, *a priori*, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização, permitindo que se obtenha a maior taxa de retorno econômico e social do gasto público. Além disso, a vinculação implica a perpetuação de um dado conjunto de prioridades, negando as alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra os decisores do futuro. A vinculação reflete, portanto, o poder político de determinados setores ou regiões que, temendo a perda de sua influência

futura, tratam de garantir a continuidade do fluxo de recursos para os projetos e atividades de seu interesse.

A análise da vinculação de recursos, nos últimos 25 anos, permite identificar três fases distintas. Na primeira, correspondente ao período 1969-79, observou-se uma tendência à crescente vinculação de recursos. Esta tendência seria revertida, entre 1979 e 1983, a partir da criação, pelo Decreto-lei nº 1.754, de 31.12.79, do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, para o qual foi canalizada a maior parte das receitas vinculadas. Em 1982 o FND foi extinto e suas receitas desafetadas, sendo incorporadas como recursos de livre alocação no orçamento, permanecendo vinculada uma pequena fração da receita, da ordem de 5 %. No final de 1983, com a Emenda Constitucional nº 24, a chamada Emenda Calmon, que estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual pela União de, pelo menos, 13 %, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de, no mínimo, 25 % de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inaugura-se nova fase de vinculação de receitas que atinge seu apogeu com a Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 ampliou fortemente as vinculações de receitas da União, especialmente aos setores sociais. Este é o caso da educação, onde a receita dos impostos – menos transferências aos Estados e Municípios –, destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, foi elevada de 13 % para 18 % (art. 212), com aumento de 38 %, ao mesmo tempo em que se mantinha a vinculação da contribuição do salário-educação. Este, também, é o caso da seguridade social, à qual foram destinadas as receitas das principais contribuições: Finsocial/Cofins, PIS/PASEP, rendas de loterias, contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para a seguridade social (INSS), contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e a contribuição para o plano de seguridade social dos servidores públicos (arts. 195, 239 e 40, § 6º). Por outro lado, a legislação ordinária vinculou outras receitas à seguridade social, a exemplo da contribuição sobre o leilão de mercadorias apreendidas pela Receita Federal, destinada à Legião Brasileira de Assistência - LBA, e do produto dos depósitos bancários abandonados, destinado às ações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA. Os recursos não vinculados, que representavam 4,6 % do PIB, em 1987, passaram a representar 2,8 % do PIB, em 1992 (Tabela 1).

III.2 O Aumento das Despesas Obrigatórias

A Constituição de 1988 ampliou direitos já existentes e criou novos direitos que provocaram elevados custos econômicos para o setor público e a iniciativa privada.

Quanto ao setor público merecem referência, em particular, os aumentos das despesas em saúde, previdência social e assistência social, além dos gastos com o funcionalismo.

Quanto à saúde, foi instituída a universalização do atendimento médico, sem ônus direto para os beneficiários (art. 196).

Na previdência social foi estabelecido que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo” (art. 210, § 5º) e que “os benefícios de prestação continuada ... terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão” (art. 58, ADCT), aumentando substancialmente o valor real dos benefícios previdenciários. As despesas com benefícios previdenciários que, em 1987, eram equivalentes a R\$ 13,4 bilhões (2,6 % do PIB), em 1987, passaram para R\$ 23,2 bilhões (4,4 % do PIB), em 1994, estando estimadas, na proposta orçamentária para 1995, em R\$ 24,6 bilhões (4,5 % do PIB). As despesas com o pagamento de benefícios, que consumiam 54 % da receita destas contribuições, em 1987, passaram a consumir a totalidade desta receita, a partir de 1993. Entre 1987 e 1994, portanto, as despesas com benefícios previdenciários aumentaram em R\$ 9,8 bilhões (+ 73 %). Este acréscimo é equivalente à arrecadação do Finsocial/Cofins ou do IPI, em 1994 (Tabela 2).

Com referência à assistência social, foi estabelecido que ela “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203). Ademais, foi assegurada a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (art. 203, V).

Quanto aos funcionários públicos, a Constituição concedeu estabilidade àqueles que contavam com pelo menos cinco anos de serviço, ainda que regidos pela CLT, instituiu o regime jurídico único (art. 39), manteve a aposentadoria por tempo de serviço – 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, com proventos integrais⁷ (art. 40) –, concedeu uma gratificação de férias, correspondente a 1/3 do salário mensal (art. 39, § 2º), e estabeleceu a isonomia de vencimentos

⁷O tempo de aposentadoria com proventos integrais pode ser reduzido para até 32 anos para homens e 27,5 anos para mulheres, na hipótese de licenças-prêmio não gozadas. No caso do magistério a aposentadoria com proventos integrais é assegurada aos 30 anos de efetivo exercício, se professor, e aos 25 anos, se professora.

TABELA 1
TESOURO NACIONAL
EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS
1987, 1992 e 1994

DISCRIMINAÇÃO	1987		1992		1994	
	RS Milhões	% PIB	RS Milhões	% PIB	RS Milhões	% PIB
A. RECEITAS NÃO FINANCEIRAS	71.541	13,68	65.187	13,18	85.070	15,99
1. Receita Tributária	39.167	7,49	30.366	6,14	38.137	7,17
- Imposto de Renda	17.978	3,44	15.391	3,11	16.897	3,18
- IPI	11.996	2,29	10.254	2,07	9.898	1,86
- IOF	2.868	0,55	2.759	0,56	3.733	0,70
- Imposto de Importação	2.008	0,38	1.760	0,36	2.345	0,44
- IPMF	-	-	-	-	5.012	0,94
- Outros Tributos	4.317	0,83	201	0,04	251	0,05
2. Receitas de Contribuições	32.373	6,19	34.821	7,04	46.934	8,82
- INSS	24.865	4,75	19.743	3,99	23.175	4,36
- FINSOCIAL/COFINS	3.360	0,64	4.379	0,89	10.430	1,96
- PIS/PASEP	-	-	4.702	0,95	5.212	0,98
- Lucro Pessoas Jurídicas	-	-	3.176	0,64	4.524	0,85
- PIN/PROTERRA	1.237	0,24	349	0,07	309	0,06
- Outras Contribuições	2.911	0,56	2.472	0,50	3.283	0,62
B. TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (1)	12.522	2,39	14.171	2,87	13.567	2,55
C. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (A - B)	59.019	11,29	51.016	10,31	71.503	13,44
D. OUTRAS VINCULAÇÕES	34.975	6,69	37.139	7,51	41.217	7,75
E. RECURSOS NÃO VINCULADOS	24.043	4,60	13.877	2,81	30.286	5,69
PIB	522.976	-	494.593	-	532.103	-

(1) Transferências constitucionais (FPE, FPM, IOF Ouro, ITR) e legais (Salário-Educação, royalties de Itaipú)

TABELA 2
TESOURO NACIONAL
EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS E DESPESAS
1987, 1992 e 1994

DISCRIMINAÇÃO	1987		1992		1994	
	RS Milhões	% PIB	RS Milhões	% PIB	RS Milhões	% PIB
A. RECEITAS NÃO FINANCEIRAS	71.541	13.68	65.187	13.18	85.070	15.99
1. Receita Tributária	39.167	7.49	30.366	6.14	38.136	7.17
- Imposto de Renda	17.978	3.44	15.391	3.11	16.897	3.18
- IPI	11.996	2.29	10.254	2.07	9.898	1.86
- IOF	2.868	0.55	2.759	0.56	3.733	0.70
- Imposto de Importação	2.008	0.38	1.760	0.36	2.345	0.44
- IPMF	-	-	-	-	5.012	0.94
- Outros Tributos	4.317	0.83	201	0.04	251	0.05
2. Receitas de Contribuições	32.373	6.19	34.821	7.04	46.933	8.82
- INSS	24.865	4.75	19.743	3.99	23.175	4.36
- FINSOCIAL/COFINS	3.360	0.64	4.379	0.89	10.429	1.96
- PIS/PASEP	-	-	4.702	0.95	5.212	0.98
- Lucro Pessoas Jurídicas	-	-	3.176	0.64	4.524	0.85
- PIN/PROTERRA	1.237	0.24	349	0.07	309	0.06
- Outras Contribuições	2.911	0.56	2.472	0.50	3.283	0.62
B. TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (1)	12.522	2.39	14.171	2.87	13.567	2.55
C. RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS (A - B)	59.019	11.29	51.016	10.31	71.503	13.44
D. PESSOAL E ENCARGOS	17.550	3.36	19.827	4.01	21.876	4.11
E. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	13.429	2.57	19.286	3.90	23.157	4.35
F. RECEITA DISPONÍVEL PARA AS DEMAIS PROGRAMAÇÕES	28.039	5.36	11.902	2.41	26.469	4.97
PIB	522.976	-	494.593	-	532.103	-

(1) Transferências constitucionais (FPE, FPM, IOF Ouro, ITR) e legais (Salário-Educação, royalties de Itaipú)

para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 39, § 1º). O regime jurídico único, instituído pela Lei nº 8.112, de 11.12.90, transferiu para o Tesouro Nacional a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias e pensões dos funcionários de autarquias, fundações e órgãos autônomos, anteriormente regidos pela CLT e que, como tal, teriam suas aposentadorias e pensões custeadas pelo sistema de previdência social (INSS)⁸. A despesa com pessoal, ativo e inativo, e encargos sociais passou do equivalente a R\$ 17,5 bilhões (3,3 % do PIB), em 1987, para R\$ 21,9 bilhões (4,1 % do PIB), em 1994, estando estimada em R\$ 25,2 bilhões (4,6 % do PIB) na proposta orçamentária para 1995⁹. Entre 1987 e 1994 a despesa de pessoal cresceu R\$ 4,4 bilhões (+ 25 %) (Tabela 2).

III.3 As Transferências de Recursos da União para os Estados e Municípios

A Constituição de 1988 transferiu aos Estados e Municípios uma enorme massa de recursos sem que lhes tenha sido repassada a responsabilidade pela manutenção das atividades anteriormente custeadas por esses recursos. Este procedimento agravou de maneira dramática a já precária situação financeira em que se encontrava a União.

As transferências de recursos da União para os Estados e Municípios ocorreram por intermédio de dois mecanismos. O primeiro consistiu na transferência de competências tributárias. O segundo, foi o aumento da participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação dos tributos federais.

A transferência de competências tributárias implicou a perda para a União de sua participação no produto da arrecadação dos impostos sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (40 %), energia elétrica (40 %), serviços de comunicações (100 %), transportes (30 %) e minerais (10 %). Os fatos geradores desses impostos foram incorporados à base de cálculo do imposto estadual denominado Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços - ICMS.

Permaneceram na competência da União seis impostos: Imposto de Renda - IR; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto sobre Operações Financeiras - IOF; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR; Imposto sobre a Importação - II; e Imposto sobre a Exportação - IE. O Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na

⁸De acordo com a Secretaria da Administração Federal - SAF, em agosto de 1994, o pessoal das autarquias, fundações e órgãos autônomos pagos com recursos do Tesouro Nacional somava 659.550 pessoas, sendo: 420.000 ativos, 168.000 inativos e 71.500 pensionistas.

⁹Despesa de pessoal e encargos sociais à conta de recursos do Tesouro Nacional.

Constituição como de competência federal, não chegou a ser instituído pelo Poder Legislativo.

Os quatro impostos mais importantes, do ponto de vista da geração de receita – IR, IPI, IOF e II –, respondem por 99 % da receita tributária, sendo que os dois primeiros representaram, entre 1992-94, entre 81 a 84 % da arrecadação¹⁰. Na verdade, com exceção do IR e do IPI, os demais impostos são muito mais instrumentos de política econômica do que fonte de receita.

O aumento da participação dos Estados e Municípios na arrecadação dos tributos federais, estabelecida pela Constituição de 1988, provocou significativa redução na receita disponível do Tesouro. A partir de 1993, os Estados passaram a receber 21,5 % do IR e do IPI e os Municípios 22,5 % do IR e do IPI. Ademais, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a receber 3 % do produto da arrecadação do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo. Finalmente, passaram a ser destinados adicionalmente aos Estados 10 % do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados.

Estima-se que a perda de receita da União, em virtude das transferências de competências tributárias aos Estados e Municípios e do aumento da participação na partilha do IR e do IPI tenha representado, em 1992, cerca de 1,2 % do PIB, pouco menos do que a receita do IR que permaneceu em poder da União – 1,5 % do PIB¹¹.

Pertence ainda aos Estados (30 %) e aos Municípios (70 %) o produto da arrecadação do IOF incidente sobre ouro, ativos financeiros ou instrumentos cambiais. Os Municípios recebem, ademais, 50 % da arrecadação do ITR referentes aos imóveis neles situados.

A conjugação desses três elementos – vinculações de receitas, aumento das despesas obrigatórias e ampliação das transferências aos Estados e Municípios – deu origem a uma rigidez sem precedentes no orçamento da União. As receitas vinculadas à seguridade social, à educação e às transferências aos Estados e Municípios representavam, até 1993, cerca de 80 % da receita não-financeira do Tesouro¹².

Deduzindo-se da receita não vinculada – recursos ordinários – as despesas de caráter

¹⁰Os percentuais aqui indicados correspondem à média da arrecadação dos impostos federais no período 1989-93. A criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, em 1994, alterou este quadro. Deixa-se de considerar o efeito do IPMF tendo em vista que ele se extinguirá em 31.12.94. A menos que ocorram alterações nos impostos federais, tudo indica que a estrutura de arrecadação da União, a partir de 1.º.01.95, retornará ao padrão histórico do período 1989-93.

¹¹Cf. FONTENELE E SILVA, P. e MUSSI, C.H.F. Ascensão e queda do estado desenvolvimentista: aspectos da crise fiscal no Brasil, documento apresentado no Seminário sobre Política Fiscal no Brasil, patrocinado pelo Banco Mundial/EDI, Ministério das Finanças do Japão e Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, Brasília, junho de 1992, 43 p.

¹²A receita financeira do Tesouro, constituída, principalmente, pelas operações de crédito, Remuneração das Disponibilidades do Tesouro, Resultado do Banco Central, produto de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito concedidas é inteiramente vinculada.

obrigatório, a exemplo de pessoal e encargos sociais e contrapartidas de operações de crédito, restavam como recursos de livre alocação cerca de 5 % da receita não-financeira do Tesouro¹³.

III.4 As Tentativas de Redução da Rigidez Orçamentária

O progressivo estreitamento da parcela de recursos livres da União foi acompanhado por tentativas de diminuir o grau de rigidez orçamentária, cabendo destacar quatro conjuntos de medidas: primeiro, a elevação das alíquotas dos impostos e contribuições cuja receita não era partilhada com os Estados e Municípios, a exemplo do IOF, do imposto sobre importação de petróleo (a alíquota inicial de 11 % chegou a ser elevada até 38 %, sendo atualmente de 20 %), do Finsocial (de 0,6 % para 2,0 %), da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e da contribuição para o plano da seguridade social do servidor público (de 4,5 % para até 12 %); segundo, a utilização de recursos provenientes da alienação de ativos da União, por meio do programa nacional de desestatização, para pagamento de despesas nos setores da saúde, defesa nacional, ciência e tecnologia, meio ambiente e segurança pública¹⁴; terceiro, a instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, por meio da Emenda Constitucional nº 3/93; finalmente, a criação do Fundo Social de Emergência - FSE, por intermédio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, com vigência nos exercícios financeiros de 1994 e 1995.

O FSE foi a principal iniciativa, no período subsequente à Constituição de 1988, para reduzir a vinculação de receitas. Embora a maior parte dos recursos do FSE, nos orçamentos de 1994 e 1995, tenha sido destinada aos setores sociais – previdência social, saúde, educação e bem-estar social – o fundo foi, na verdade, constituído “com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica...”, nos termos da emenda constitucional que o criou. Com efeito, o orçamento da União para 1994 destinou recursos do FSE não apenas para os setores sociais como também aos Ministérios do Exército, das Relações Exteriores, da Agricultura, da Fazenda e da Justiça, dentre outros. Pouco mais da metade dos recursos foi destinada ao pagamento de pessoal ativo e inativo. O mesmo padrão de alocação repetiu-se, em linhas gerais, na proposta orçamentária para 1995.

¹³ Cf. FONTENELE E SILVA P. e MUSSI, C.H.F., *op. cit.* p. 40 (Tabela 10).

¹⁴ Para utilizar os recursos oriundos da privatização de empresas estatais no financiamento dessas despesas, o Governo Itamar Franco determinou a emissão das Notas do Tesouro Nacional, série P - NTN-P, compulsoriamente adquiridas pelas empresas estatais que detinham a titularidade das ações das empresas privatizadas. Trata-se, portanto, não da utilização direta dos recursos da privatização para aquelas finalidades, mas de um empréstimo compulsório que essas empresas estatais efetuaram ao Tesouro Nacional.

As receitas do FSE provêm da desvinculação de 20 % da receita de impostos e contribuições (83 %) e da elevação das alíquotas do Imposto Territorial Rural, do Imposto sobre a Renda (pessoas físicas e aplicações financeiras), do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF e das contribuições sobre o lucro e do PIS, incidentes sobre operações das instituições financeiras. O FSE constituiu-se, na verdade, em uma fonte orçamentária, não tendo sido instituído legalmente como um fundo de natureza contábil.

A criação do FSE significou uma importante iniciativa para a redução da rigidez orçamentária decorrente da vinculação de receitas. Com efeito, os recursos não vinculados passaram de 2,8 % do PIB, em 1992, para 5,7 % do PIB, em 1994 (Tabela 1).

IV ORÇAMENTO E INFLAÇÃO

Os valores constantes da lei orçamentária anual são expressos em preços correntes do respectivo exercício financeiro. Até 1988, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional embutia, implicitamente, a estimativa da inflação esperada pelo governo para o ano seguinte. Dada a importância do comportamento do governo na formação das expectativas, havia uma tendência natural à subestimativa da inflação e, conseqüentemente, dos valores das receitas e despesas incluídas no orçamento. Ocorriam, assim, no decorrer do exercício vários *excessos de arrecadação* nominais, com relação aos valores das receitas constantes do orçamento, que eram utilizados para a abertura de créditos adicionais.

À medida em que a inflação se acelerava, nos anos 80, os excessos de arrecadação tornaram-se cada vez maiores e mais freqüentes. Esse processo gerou uma série de distorções, descaracterizando, muitas vezes, o orçamento inicialmente aprovado. Uma das fontes de distorção foi a multiplicação das chamadas *janelas orçamentárias*, mecanismo pelo qual se incluíam no orçamento dotações simbólicas para determinadas ações, muitas vezes não prioritárias, buscando-se posteriormente ampliá-las, com base nos excessos de arrecadação.

No final dos anos 80 tomaram-se cada vez maiores as pressões do Congresso Nacional para a criação de mecanismos de indexação do orçamento que assegurassem a manutenção dos valores reais e das prioridades definidas na lei orçamentária. A primeira tentativa de indexação surgiu em 1988, relativamente ao exercício de 1989, e consistiu na adoção de quatro indexadores específicos, utilizados para a correção automática das dotações relativas a *pessoal e encargos sociais, serviço da dívida interna, contrapartida de operações de crédito e serviço da dívida externa*. As dotações referentes a *outros custeios e capital* eram a variável de ajuste.

As dotações para *pessoal e encargos sociais* eram corrigidas pelo mesmo índice utilizado para a correção dos salários, a Unidade de Referência de Preços - URP. As relativas ao *serviço da dívida interna* eram atualizadas com base na variação nominal da Obrigação do Tesouro Nacional - OTN. As referentes à *contrapartida de operações de crédito e serviço da dívida externa* eram corrigidas pela variação cambial. Finalmente, as dotações relativas a *outros custeios e capital* eram reajustadas pela variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, observados a receita do Tesouro e o limite fixado para o déficit público. Os valores da proposta orçamentária, expressos em preços de junho de 1988, foram, inicialmente, corrigidos pela inflação observada entre junho e dezembro de 1988, aplicando-se, a partir de então, mencionada sistemática. Este mecanismo revelou-se, todavia, insatisfatório, na medida em que as correções aplicadas a cada um desses grupos de despesa não eram, necessariamente, acompanhadas de idênticas variações nas receitas que as financiavam, principalmente em virtude da vinculação das receitas a determinadas finalidades¹⁵.

Uma segunda forma de indexação da despesa orçamentária foi proposta em 1989, relativamente ao orçamento para 1990. O novo mecanismo consistiu na criação de um indexador único, a chamada Unidade de Referência Orçamentária - URO, que atualizaria mensalmente os saldos das dotações. O valor nominal da URO seria atualizado no primeiro dia de cada mês, a partir de fevereiro de 1990, por portaria do Ministro do Planejamento, com base em um coeficiente igual a $[1 + (V \times R)]$, onde: V é a menor das variações unitárias acumuladas, entre dezembro de 1989 e o mês anterior ao de reajuste, do índice oficial de inflação ou do índice de recolhimento das receitas correntes, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional; e R é um fator de redução, cujo valor seria 0,90, de fevereiro a julho, crescendo 0,02 mensalmente, a partir de julho, até atingir 1,00, no mês de dezembro. O novo indexador revelou-se, também, de difícil aplicação. Além das mesmas dificuldades enfrentadas pelo mecanismo anterior, a URO defrontou-se com novos problemas. O primeiro, foi a dificuldade operacional para a apuração dos saldos das dotações orçamentárias no final de cada mês. Outro problema foi a tendência manifestada pelos executores do orçamento que, a partir de meados do mês, paralisavam os empenhos, aguardando o aumento dos saldos orçamentários pela aplicação da URO, na virada do mês. Este procedimento implicava o aumento do saldo real das dotações, na medida em que a variação da URO não era aplicada *pro rata tempore*. Com a posse do Governo Collor, em março de 1990, a URO foi extinta.

Com a extinção da URO foi adotada uma nova sistemática de correção monetária do orçamento. Passou a ser introduzido na LDO um dispositivo determinando que a elaboração da proposta orçamentária seria feita a preços constantes de um determinado mês de referência. Por ocasião da aprovação da lei orçamentária no Congresso Nacional esses valores eram

¹⁵Para a compreensão das restrições que a vinculação de receitas impõe para a indexação do orçamento ver Anexo III, *Receitas e Fontes Orçamentárias*.

convertidos em preços correntes do exercício financeiro em que ocorreria a execução orçamentária, por meio de um multiplicador. Este multiplicador incorporava dois elementos: a inflação observada entre o mês de referência e o mês de aprovação da lei orçamentária; e a inflação estimada para o período compreendido entre o mês de aprovação da lei orçamentária e o último mês do exercício financeiro do orçamento. Essa sistemática de aplicação de um multiplicador linear aos valores das receitas e despesas do orçamento continuou, evidentemente, a esbarrar no problema decorrente das vinculações de receitas. Com efeito, o multiplicador linear desconsidera as diferenças de variação que ocorrem entre as distintas receitas incluídas no orçamento que, em virtude das vinculações, afetam desigualmente as disponibilidades de cada fonte orçamentária.

Com o advento do Plano Real o governo alterou essa sistemática. Os valores constantes da proposta orçamentária para 1995 serão corrigidos, somente, pela inflação observada entre abril e dezembro de 1994, tomando-se por base a variação, nesse período, da Unidade Fiscal de Referência - UFIR.

V. AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA: HEGEMONIA, CONFLITO E COOPERAÇÃO

As relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em matéria orçamentária obedeceram, nos últimos 30 anos, a três padrões distintos. Entre 1964 e 1988, o Poder Executivo elaborava unilateralmente o orçamento. A partir de 1989, com a recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária, a plena autonomia do Poder Judiciário e a rigidez orçamentária surgem sérios conflitos entre os Poderes da União. Em 1994 e 1995 se estabelece um clima de cooperação entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sob o regime da Constituição de 1967 havia uma clara hegemonia do Poder Executivo. Além de ser de iniciativa deste Poder a elaboração da proposta orçamentária o Congresso Nacional não podia, na prática, modificá-la. Com efeito, nos termos do art. 65, § 1º:

não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo.

Além disso, o art 66 estabelecia que :

... se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção (o projeto de lei orçamentária anual elaborado pelo do Poder Executivo), será promulgado como lei.

O Congresso Nacional só dispunha de duas alternativas: aprovar ou rejeitar a proposta orçamentária do Poder Executivo. Na hipótese de não ser votada, a proposta orçamentária seria automaticamente aprovada, por decurso de prazo. A única ação efetiva do Congresso Nacional se limitava à alocação das subvenções sociais que constavam em um adendo à lei orçamentária. Ou seja, somente a alocação de uma pequena parcela dos recursos do Tesouro Nacional era objeto de deliberação pelo Poder Legislativo. O Poder Judiciário, por seu turno, limitava-se a elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos pelo Poder Executivo.

A Constituição de 1988 introduziu duas modificações substantivas nessa sistemática. Primeiro, restaurou a prerrogativa de o Congresso Nacional emendar a proposta orçamentária, observadas as restrições previstas no art. 166, § 3º, da Constituição¹⁶. Segundo, eliminou a possibilidade de promulgação da proposta orçamentária do Poder Executivo por decurso de prazo.

Inicia-se, a partir de 1989, um período de conflitos entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em matéria orçamentária. O Legislativo passou a apresentar uma enorme quantidade de emendas à proposta orçamentária. Este procedimento implicava a pulverização de recursos entre milhares de subprojetos criados pelo Congresso Nacional compreendendo, na maioria das vezes, ações típicas dos Estados e Municípios¹⁷. Por outro lado, embora a Constituição exija que as emendas sejam financiadas com recursos remanejados de subprojetos e subatividades constantes da proposta orçamentária, pelo menos em 1992, o Congresso Nacional recorreu ao expediente de aumentar a receita orçamentária, para acolher emendas, sob a alegação de erro na estimativa elaborada pelo governo¹⁸.

Entre 1989 e 1994 foram apresentadas, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, as seguintes emendas:

¹⁶Sobre as restrições à aprovação de emendas ver Anexo IV, A Tramitação dos Projetos de LDO e LOA no Congresso Nacional.

¹⁷A título de exemplo, mencione-se que a proposta orçamentária para 1993, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional continha 6.028 subprojetos e subatividades. O Congresso Nacional criou, por intermédio de emendas, 13.716 novos subprojetos e subatividades. Os acréscimos ocorreram, sobretudo, nos seguintes ministérios: Bem-Estar Social, 4.905; Educação e Desporto, 2.595; Integração Regional, 2.089; e Saúde, 1.327.

¹⁸Entre as alterações introduzidas nas estimativas das receitas relativas à proposta orçamentária para 1993 destaca-se o acréscimo de Cr\$ 7,2 trilhões (equivalente a US\$ 3,0 bilhões) efetuado na receita proveniente da Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional. Como esta receita correspondia, basicamente, à correção monetária dos recursos do Tesouro depositados no Banco Central, a diferença entre a estimativa elaborada pelo Poder Executivo (Cr\$ 13,8 trilhões) e a estimativa do Congresso Nacional (Cr\$ 21 trilhões) refletia, na verdade, apenas diferentes expectativas de inflação. Esta receita não era, portanto, uma receita fiscal genuína, mas apenas a mera correção monetária dos valores depositados no Banco Central. Não obstante, foi utilizada como receita para financiar emendas dos parlamentares. Cf. Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Orçamento para 1993 - Relatório Parcial, Setor 01, relator Deputado Ivandro Cunha Lima, p. 12, e Parecer sobre o Projeto de Lei nº 44, de 1992 (CN), relator-geral Senador Mansueto de Lavor, p. 12.

QUADRO 4

NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS E APROVADAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO - 1990-94

Exercício de Referência	Nº de Emendas Apresentadas	Nº de Emendas Aprovadas
1990	11.180	***
1991	13.356	5.282
1992	71.546	12.371
1993	76.114	15.944
1994	28.861	4

O Poder Judiciário, por seu turno, invocando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 99 da Constituição, passou a expandir fortemente suas despesas de pessoal, custeio e investimento.

Embora o Congresso Nacional tenha tentado, a partir de 1991, disciplinar o aumento dos gastos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, fazendo incluir nas LDO dispositivos estabelecendo limites para suas despesas globais, o Poder Judiciário e o Ministério Público da União não aceitaram os limites estabelecidos, sob o argumento de que isto cerceava sua autonomia. Em 1992, por exemplo, o Poder Judiciário não aceitou como limite para sua despesa em 1993 a média da participação dos seus gastos na receita bruta de impostos da União no período 1989-91, conforme estabelecido no art. 5º da Lei nº 8.447, de 21.07.92¹⁹.

O período 1989-93 caracteriza-se, assim, pelo irrealismo orçamentário. De um lado, ocorreu a redução da receita tributária em poder da União, em virtude do aumento das transferências para Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que se ampliava dramaticamente a vinculação das receitas. Por outro lado, o aumento das demandas sociais provocada pela descompressão política, conjugada com o fracionamento do poder decorrente do processo de redemocratização do País, levou a que se passasse a incluir no orçamento um volume de despesas incompatível com a capacidade de financiamento da União, dando origem a déficits orçamentários.

O processo orçamentário é o cenário onde se manifestam os conflitos entre os diferentes setores da sociedade e do próprio Estado pela repartição dos recursos do Tesouro. À vista de que os partidos políticos, o Congresso Nacional e o Governo não foram capazes de estabelecer mecanismos de arbitragem desses conflitos, passaram a ser incluídas no orçamento várias despesas que, embora meritórias, não tinham condições de ser adequadamente financiadas. Como não era possível elevar a carga tributária ao ponto de atender integralmente à despesa

¹⁹De acordo com o art. 5º da Lei nº 8.447/92, "na elaboração de suas propostas, as instituições mencionadas neste artigo (os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União) terão, como parâmetro para as suas despesas globais, a média aritmética da representatividade percentual dos seus gastos no período de 1989 a 1991 na receita bruta de impostos da União no mesmo período."

autorizada no orçamento, parte dela terminou sendo financiada pelo *imposto inflacionário* e outra parcela simplesmente não foi executada. Nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a despesa orçada foi equivalente a US\$ 144 bilhões, US\$ 113 bilhões e US\$ 108 bilhões, a despesa realizada alcançou US\$ 111 bilhões, US\$ 78 bilhões e US\$ 68 bilhões, respectivamente²⁰.

Dada a insuficiência de receita para atender à programação orçamentária, e tendo em vista que o orçamento é uma lei apenas autorizativa, não criando para o Estado a obrigatoriedade de gasto, o Governo passou a exercer a repressão fiscal. Nos exercícios de 1991 e 1992, foram estabelecidos limites para a realização dos *empenhos*, nos termos dos Decretos nº 21/91 e 475/92, dando origem ao chamado *contingenciamento orçamentário*. Uma outra forma de reprimir os gastos foi postergar sua execução, deixando que a corrosão inflacionária reduzisse o valor real das dotações. Uma vez que, em ambos os casos, eram os ministérios que escolhiam os subprojetos que seriam executados, surgiram sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo, visto que várias ações incluídas no orçamento por meio de emendas dos parlamentares eram postergadas ou simplesmente deixavam de ser executadas.

Dois fatos alteraram drasticamente esse ambiente de conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo, abrindo espaço para uma convivência cooperativa. O primeiro deles, foi a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito - CPI instituída para apurar as denúncias de corrupção no processo de emendamento da proposta orçamentária do Poder Executivo no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Mencionada CPI apurou várias irregularidades nesse processo, levando à renúncia ou à cassação dos mandatos de vários parlamentares considerados culpados.

Embora o Congresso já houvesse reconhecido, em junho de 1993, que a apresentação de um número excessivo de emendas dificultava o processo de tramitação do orçamento e houvesse decidido, por meio da Resolução nº 01/93 - CN limitar a cinqüenta o número de emendas que cada parlamentar poderia apresentar à proposta orçamentária, a CPI do orçamento teve o efeito de inibir determinadas ações, a exemplo do artifício de inflar a receita para acomodar o acolhimento de emendas.

O segundo, foi a implantação do Plano Real. Partindo da premissa de que o equilíbrio fiscal é condição indispensável para a estabilidade econômica o Governo propôs e o Congresso Nacional admitiu medidas de austeridade fiscal, a exemplo da destinação da receita proveniente da Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional exclusivamente para o pagamento do serviço da dívida pública e do pagamento dos juros da dívida pública com receita

²⁰Ministério da Fazenda, *Exposição de Motivos nº 395, de 07.12.93, que encaminhou ao Presidente da República a proposta do programa de estabilização (Plano Real)*.

genuinamente fiscal, propiciando a obtenção de resultado operacional equilibrado. O clima de cooperação criado permitiu que a proposta do orçamento da União para 1994, elaborada pelo Poder Executivo, fosse aprovada sem emendas²¹.

Esse clima de cooperação também esteve presente na discussão da proposta orçamentária para 1995. Primeiro o Congresso não alterou a estimativa da receita elaborada pelo Poder Executivo. Segundo, continuou a admitir a geração de superávit primário, para permitir o pagamento dos juros da dívida pública com recursos fiscais.

VI CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O orçamento da União defronta-se com dois problemas principais. O primeiro, é a insuficiência de recursos para atender aos encargos de governo que permaneceram na competência da União. O segundo é a rigidez orçamentária decorrente da excessiva vinculação das receitas federais e do volume das despesas de caráter obrigatório.

A Constituição de 1988 promoveu uma descentralização, sem precedentes, das receitas tributárias em favor dos Estados e Municípios. Por outro lado, foi ambígua quanto às responsabilidades de cada nível de governo. Prevalecem, com efeito, atribuições concorrentes em vários setores, especialmente na área social, que impedem uma visão clara do papel de cada um desses entes na Federação.

Essa ambigüidade de papéis, associada ao fato de que na maioria dos casos a receita adicional carregada para os Estados e Municípios foi utilizada para a expansão dos gastos correntes – notadamente despesas de pessoal –, faz com que a União se defronte com um grave dilema. Embora não disponha, sequer, de recursos para manter adequadamente os serviços tradicionalmente por ela oferecidos, continua a ser assediada por governadores, prefeitos e parlamentares que dela demandam recursos para a execução de obras e a prestação de serviços tipicamente estaduais e municipais.

Admitindo que é politicamente inviável e socialmente indesejável reverter a atual partilha de receitas entre a União, os Estados e Municípios o caminho que resta é discriminar as responsabilidades de cada uma destas esferas de governo, buscando-se a descentralização dos serviços e eliminando-se as atribuições concorrentes. Este processo permitiria compatibilizar a partilha de receitas com a repartição dos encargos, pré-condição essencial para a restauração do equilíbrio estrutural das finanças da União.

²¹ A proposta do orçamento da União para 1994 foi aprovada com apenas quatro emendas, solicitadas pelo Poder Executivo.

A Constituição de 1988, também, estabeleceu vinculações sem precedentes das receitas federais, reduzindo dramaticamente as possibilidades de alocação de recursos entre usos alternativos, ao mesmo tempo em que aumentou as despesas de caráter obrigatório, notadamente no que concerne a benefícios da seguridade social e a pessoal e encargos sociais.

O primeiro passo para reduzir a rigidez orçamentária consistiria em reduzir ou, preferencialmente, eliminar as vinculações de recursos, ampliando-se os recursos livres.

A segunda providência seria realizar uma profunda reforma no sistema de previdência social, de forma a promover o equilíbrio estrutural entre a concessão de benefícios e a geração de receitas. Com vistas a eliminar a possibilidade de que déficits da previdência social sejam transferidos para a responsabilidade do Tesouro Nacional, é indispensável suprimir o mecanismo instituído pelo art. 16 da Lei nº 8.212, de 24.07.91, determinando a cobertura automática, pela União, das eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada.

Finalmente, quanto à despesa de pessoal é imperioso rever o instituto da estabilidade e o regime previdenciário dos servidores públicos. O instituto da estabilidade ficaria restrito a um pequeno número de categorias que desempenhem funções típicas de Estado. A revisão do regime previdenciário dos servidores públicos teria por finalidade eliminar as aposentadorias especiais e instituir um sistema baseado em contribuições da União e do pessoal pago com recursos do Tesouro, que desonerasse a União da responsabilidade pelo pagamento de um volume crescente de aposentadorias e pensões.

ANEXOS

ANEXO I

A ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é, normalmente, elaborado no mês de março e na primeira quinzena de abril, sendo encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril, prazo estabelecido no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Este dispositivo prevê que “até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, ... o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (*15 de abril*) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa” (*30 de junho*). É vedada a interrupção da sessão legislativa sem a aprovação do projeto da LDO (art. 57, § 2º, da Constituição).

A Secretaria de Orçamento Federal - SOF, da SEPLAN/PR, recebe sugestões dos ministérios e elabora o projeto de lei a ser encaminhado pelo governo ao Poder Legislativo.

A coordenação da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual - LOA compete à SOF. Este processo se inicia com as estimativas, pela SOF, a partir de informações do seu banco de dados e dos Ministérios, das despesas de caráter obrigatório – em virtude de disposições constitucionais, legais ou contratuais – no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, compreendendo: pessoal e encargos sociais; serviço da dívida; e contrapartidas dos financiamentos concedidos por agentes financeiros internacionais, basicamente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Simultaneamente, são elaboradas pela Secretaria da Receita Federal e pela SOF as estimativas das receitas orçamentárias, segundo natureza e fontes.

Uma vez estimadas a receita e as despesas de caráter obrigatório são fixados, para cada Ministério e cada Secretaria da Presidência da República, limites para as outras despesas correntes e as despesas de capital. Os Ministérios e as Secretarias da Presidência da República elaboram suas propostas, encaminhando-as à SOF por intermédio de um sistema eletrônico de processamento de dados, que opera *on line*, o Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR.

A coordenação da elaboração da proposta do orçamento de investimento das empresas estatais é de responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - SEST, da SEPLAN-PR. Com este propósito, são estabelecidos pelo Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - CCE, vinculado à SEPLAN-PR, limites de investimento para

as empresas estatais. As empresas elaboram suas propostas e as encaminham à SEST. Após análise e aprovação da SEST, essas propostas são remetidas à SOF para fins de inclusão no projeto de lei orçamentária anual.

Normalmente a proposta orçamentária é elaborada nos meses de julho e agosto, sendo remetida ao Congresso Nacional no dia 31 de agosto, data-limite fixada no art. 35, § 2º, do ADCT. Este mesmo dispositivo determina que o Congresso Nacional encaminhe os autógrafos da lei orçamentária para a sanção do Presidente da República até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro).

Cabe observar que a Constituição não contém qualquer dispositivo determinando o procedimento a ser adotado na hipótese de encerramento da sessão legislativa sem que tenham sido encaminhados à sanção presidencial os autógrafos da lei orçamentária, fato que tem se repetido nos últimos anos. Esta lacuna tem sido preenchida, em caráter supletivo, pela LDO.

ANEXO II

RECEITAS E FONTES ORÇAMENTÁRIAS

As receitas são classificadas nas seguintes categorias principais²²:

1. RECEITAS CORRENTES

1.1. Receita Tributária

a) Impostos

- Sobre o Comércio Exterior(Importação e Exportação)
- Sobre o Patrimônio e a Renda(Imposto de Renda e ITR).
- Sobre a Produção e a Circulação(IPI, IOF, IPMF)
- - Impostos Extraordinários

b) Taxas

1.2. Receita de Contribuições

- a) Contribuições Sociais (INSS, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, Contribuição do Salário-Educação, Contribuição sobre os Prêmios de Concursos de Prognósticos etc.)
- b) Contribuições Econômicas (PIN, PROTERRA, Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante etc.)

1.3. Receita Patrimonial

1.4. Receita Agropecuária

1.5. Receita Industrial

1.6. Receita de Serviços

1.7. Transferências Correntes

a) Transferências Intragovernamentais

b) Transferências Intergovernamentais

²²Sobre a classificação da receita da União ver: Brasil. Presidência da República. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Secretaria de Orçamento Federal - Instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 1995; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), 11ª edição, Brasília, Imprensa Nacional, 1994, p. 151.

-
- c) Transferências de Instituições Privadas
 - d) Transferências do Exterior
 - e) Transferências de Pessoas

1.8. Outras Receitas Correntes

- a) Multas e Juros de Mora
- b) Indenizações e Restituições
- c) Receita da Dívida Ativa
- d) Receitas Diversas

2. RECEITAS DE CAPITAL

2.1. Operações de Crédito (Empréstimos, financiamentos e emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional)

2.2 Alienação de Bens

2.3 Amortização de Empréstimos

2.4 Transferências de Capital

- a) Transferências Intragovernamentais
- b) Transferências Intergovernamentais
- c) Transferências de Instituições Privadas
- d) Transferências do Exterior
- e) Transferências de Pessoas

2.5 Outras Receitas de Capital

- a) Integralização do Capital Social
- b) Resultado do Banco Central
- c) Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
- d) Saldos de Exercícios Anteriores
- e) Outras Receitas

A Constituição estabelece a vinculação de receitas provenientes de impostos e contribuições a várias finalidades, cabendo destacar a destinação:

- a) de parcelas do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo 21,5 % para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, 22,5 % para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, além de 10 % do produto da arrecadação do IPI aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;
- b) de 18 % da receita de impostos menos transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mencionadas no item precedente, para a manutenção e desenvolvimento do ensino;
- c) de 3 % do produto da arrecadação do imposto de renda e do IPI para programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos fundos regionais de desenvolvimento administrados pelo Banco da Amazônia S.A. (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE) e pelo Banco do Brasil S.A. (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO), respectivamente;
- d) dos recursos provenientes da contribuição para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP para o custeio do seguro-desemprego e pagamento de abono salarial aos trabalhadores, por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;
- e) à previdência social, à saúde e à assistência social do produto das seguintes receitas:
 - contribuição dos empregadores e dos trabalhadores para a seguridade social (contribuição sobre a folha de salários para o INSS);
 - contribuição para o financiamento da seguridade social - COFINS;
 - contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas;
 - contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos (loterias).

Essa vinculação de recursos faz com que seja necessário desdobrar a arrecadação dos impostos nas distintas *fontes* de recursos que financiam as diferentes categorias de despesa, antes de se analisar a receita orçamentária. O conceito relevante passa a ser, portanto, o de *fonte de recursos*, ao invés de arrecadação tributária. Ao analisar, por

exemplo, as receitas do imposto de renda e do IPI, faz-se necessário decompô-las nas distintas *fontes de recursos* a que dão origem, a saber²³:

- Fonte 100: recursos ordinários, ou seja, os recursos de livre destinação;
- Fonte 101: recursos do imposto de renda e do IPI destinados a transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e aos programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- Fonte 112: recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Fonte 199: recursos do Fundo Social de Emergência.

²³ Além das fontes aqui mencionadas, parte do produto da arrecadação do Imposto de renda e do IPI é destinada aos Programas Especiais PIN-PROTERRA sob a forma de uma contribuição econômica. Para a classificação da receita segundo fontes ver Brasil. Presidência da República. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Secretaria de Orçamento Federal - Instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 1995; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), 11ª edição, Brasília, Imprensa Nacional, 1994.

ANEXO III

A CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA

A despesa incluída na lei orçamentária anual é classificada de acordo com dois sistemas complementares:

- a) a *classificação institucional*, que utiliza um código numérico de cinco dígitos, sendo dois para indicar o *órgão setorial*²⁴ e três para identificar suas respectivas *unidades orçamentárias*;
- b) a *classificação funcional-programática* que utiliza dezessete dígitos para identificar a *função*, o *programa*, o *subprograma*, o *projeto* ou a *atividade*, e o *subprojeto* ou a *subatividade*.

A codificação constante da lei orçamentária abrange, portanto, 22 dígitos²⁵ que têm o seguinte significado:

aa.bbb.cc.ddd.eeee.fff.gggg

onde, a = órgão (ministério ou secretaria da Presidência da República)

b = unidade orçamentária

c = função

d = programa

e = subprograma

f = projeto (1º dígito ímpar) ou atividade (1º dígito par)

g = subprojeto ou subatividade

²⁴ Alguns órgãos e unidades orçamentárias não correspondem a entes administrativos da estrutura da administração federal, a exemplo das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, dos Encargos Financeiros da União ou da Reserva de Contingência.

²⁵ Embora a codificação completa compreenda 30 dígitos figuram na lei orçamentária, no máximo, 22 dígitos. Dos oito dígitos restantes, dois indicam a unidade territorial (União ou Estado), dois a esfera orçamentária (orçamento fiscal, orçamento da seguridade social ou orçamento de investimento das empresas estatais) e quatro são identificadores de operações de crédito. Cf. Manual técnico de orçamento, op. cit. p. 36/37.

exemplo : 22.101.04.015.0087.1223.0056

onde, Órgão 22 : Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

Unidade 101 : Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

Função 04 : Agricultura

Programa 015 : Produção Animal

Subprograma 0087 : Defesa Sanitária Animal

Projeto 1223 : Controle das Doenças dos Animais

Subprojeto 0056 : Aperfeiçoamento da Infra-Estrutura do Sistema de Defesa Animal no Distrito Federal

A classificação orçamentária da despesa se completa com sua identificação segundo a natureza, que compreende:

a) *categoria econômica:*

3. despesas correntes
4. despesas de capital

b) *grupo de despesa:*

1. pessoal e encargos sociais
2. juros e encargos da dívida interna
3. juros e encargos da dívida externa
4. outras despesas correntes
5. investimentos
6. inversões financeiras
7. amortização da dívida interna
8. amortização da dívida externa
9. outras despesas de capital

c) *modalidade de aplicação:*

11. transferências intragovernamentais a autarquias e fundações
12. transferências intragovernamentais a fundos
13. transferências intragovernamentais a empresas industriais ou agrícolas
14. transferências intragovernamentais a empresas comerciais ou financeiras
19. outras transferências intragovernamentais
20. transferências à União
30. transferências a Estados e ao Distrito Federal
40. transferências a Municípios
50. transferências a instituições privadas
60. transferências a instituições multigovernamentais
71. transferências ao exterior - governos
72. transferências ao exterior - organismos internacionais
73. transferências ao exterior - fundos internacionais
90. aplicações diretas

e) *elemento de despesa*²⁶

A classificação da despesa segundo a *natureza* é composta de seis dígitos, com o seguinte significado:

h.i.jj.ll

onde, h: categoria econômica

i : grupo de despesa

j : modalidade de aplicação

l : elemento de despesa

²⁶ Os elementos de despesa detalham os diversos itens de gasto que integram cada categoria do grupo de despesa. Para a discriminação dos elementos de despesa ver Manual técnico de orçamento, op. cit. p. 168-170.

exemplo, 4.5.90.51

onde,

4 : despesa de capital

5 : investimentos

90 : aplicação direta

51 : obras e instalações.

Na lei orçamentária anual a despesa é discriminada segundo as classificações institucional e funcional-programática. Quanto à *natureza* da despesa, constam da lei apenas a *categoria econômica* e o *grupo de despesa*²⁷. O detalhamento subsequente – *modalidade de aplicação* e *elemento de despesa* – consta apenas dos quadros de detalhamento da despesa - QDD, aprovados por portaria do Ministro-Chefe da SEPLAN-PR.

Alterações nos valores ou nas classificações da despesa que constam da lei orçamentária somente podem ser efetuadas mediante prévia autorização legislativa. Modificações nas demais categorias de classificação – *modalidade de aplicação* e *elemento de despesa* – podem ser efetuadas pelo Ministro de Estado a que estiver subordinada ou vinculada a respectiva unidade orçamentária, ressalvadas as alterações quanto às fontes dos recursos que financiam a despesa, bem assim os elementos de despesa referentes a pessoal e encargos sociais e serviço da dívida, que só podem ser efetuadas por portaria do Ministro-Chefe da SEPLAN-PR.

Na Lei nº 8.652, de 29.04.93, que estabeleceu o orçamento da União para 1993, o Congresso Nacional incluiu um novo elemento na classificação da despesa, denominado *modalidade de execução*, destinado a identificar o agente executor da despesa, de acordo com as seguintes categorias:

I. governo estadual (E)

II. administração municipal (M)

III. entidade comunitária (C)

IV. a critério da unidade orçamentária (X)²⁸

²⁷ Embora a classificação funcional-programática contenha nove categorias de grupo de despesa, na lei orçamentária somente constam sete categorias, a saber: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; amortização da dívida; e outras despesas de capital. Ou seja, na lei orçamentária anual não se discriminam, segundo as dívidas interna e externa, os juros e encargos ou as amortizações.

²⁸ A Lei nº 8.931, de 22.09.94, que fixou as diretrizes orçamentárias para 1995, mantém a classificação da despesa segundo a modalidade de aplicação, de acordo com as seguintes categorias: I - governo estadual (30); II - administração municipal (40); III - entidade privada sem fins lucrativos (50); e IV - a ser definida pelo órgão executor (90).

ANEXO IV

A TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DO PLANO PLURIANUAL, DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO ORÇAMENTO ANUAL NO CONGRESSO NACIONAL²⁹

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais são de iniciativa do Presidente da República.

Mencionados projetos são apreciados pelo Congresso Nacional, na forma do regimento comum da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, examinar e emitir parecer sobre:

- os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

Essa Comissão é composta por 84 membros titulares (63 Deputados e 21 Senadores) e 28 suplentes (21 Deputados e 7 Senadores). As representações dos Partidos ou Blocos Parlamentares na Comissão observam o critério da proporcionalidade partidária. Os membros da Comissão são designados, anualmente, pelo Presidente do Senado Federal, a partir de indicações dos líderes partidários, sendo obrigatória a renovação de, pelo menos, 50 % dos membros titulares e vedada a permanência de qualquer parlamentar por mais de dois anos consecutivos. O mandato da Comissão se encerra com a instalação da Comissão subsequente.

A Comissão Mista tem um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares. As funções de presidente, vice-presidente, relator-geral do projeto de lei orçamentária anual e relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias são exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Estes relatores são designados pelo presidente da Comissão, dentre os membros que não pertençam à mesma Casa do presidente.

A Comissão Mista é, atualmente, dividida em sete subcomissões temáticas permanentes, a saber:

²⁹A tramitação desses projetos de lei é regida pela Resolução n° 01, de 1991 - CN, alterada pela Resolução n° 01, de 1993 - CN. Os projetos de lei orçamentária referentes aos exercícios de 1994 e 1995 foram apreciados de acordo com ritos simplificados instituídos, em caráter excepcional, pelas Resoluções n° 02 - CN e 04 - CN, ambas de 1994.

-
1. *Subcomissão dos Poderes do Estado, Representação e Defesa*: Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público da União, Advocacia-Geral da União, Presidência da República, Ministérios da Justiça, da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, das Relações Exteriores, seus órgãos, entidades e fundos (22 membros);
 2. *Subcomissão de Economia, Produção e Encargos da União*: Ministérios da Fazenda; da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; da Indústria, do Comércio e do Turismo; seus órgãos, entidades e fundos, Encargos Financeiros da União, Operações Oficiais de Crédito, transferência de recursos sob a supervisão de ministérios, a receita da União e o texto do projeto de lei orçamentária anual (24 membros);
 3. *Subcomissão de Infra-Estrutura*: Ministérios dos Transportes, das Comunicações, e das Minas e Energia, seus órgãos, entidades e fundos (24 membros);
 4. *Subcomissão de Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia*: Ministérios da Educação e do Desporto, da Cultura, e da Ciência e Tecnologia, seus órgãos, entidades e fundos (24 membros);
 5. *Subcomissão de Saúde, Trabalho e Previdência*: Ministérios da Saúde, do Trabalho, e da Previdência Social, seus órgãos, entidades e fundos e Encargos Previdenciários da União (24 membros);
 6. *Subcomissão de Ação Social e Meio Ambiente*: Ministérios do Bem-Estar Social e do Meio-Ambiente, seus órgãos, entidades e fundos (24 membros);
 7. *Subcomissão de Desenvolvimento Regional*: Ministério da Integração Regional, seus órgãos, entidades e fundos (24 membros).

É facultado aos Deputados Federais e Senadores apresentarem, na Comissão Mista, emendas aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Cada parlamentar pode apresentar, a qualquer título, até cinquenta emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Podem, também, ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa cabe:

- a) às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam regimentalmente pertinentes, até o limite de três emendas por comissão;
- b) aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de uma emenda para cada grupo de dez parlamentares ou fração, garantido o mínimo de uma emenda por partido;

-
- c) a parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo cinco subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada parlamentar encabeçar até três emendas.

Os projetos de lei relativos ao PPA e à LDO são examinados por relatores-gerais que apresentam à Comissão Mista relatórios contendo parecer sobre o projeto do Poder Executivo e as emendas a eles apresentadas pelos parlamentares. Os relatórios são votados na Comissão Mista e, posteriormente, encaminhados ao plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Após a votação no plenário os autógrafos dos projetos de lei são encaminhados para a sanção do Presidente da República.

O projeto de lei orçamentária anual é inicialmente apreciado pelo relator-geral que apresenta à Comissão Mista um parecer preliminar contendo uma primeira avaliação do projeto e estabelecendo os parâmetros que serão observados pelos relatores parciais e setoriais na elaboração de seus relatórios.

As emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
ou
- sejam relacionadas:
 - d) com a correção de erros ou omissões; ou
 - e) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

O projeto de lei orçamentária anual e as emendas a ele apresentadas são apreciados pelas subcomissões setoriais, de acordo com as respectivas áreas temáticas. O trabalho no âmbito das subcomissões pode, por sua vez, ser distribuído por subcomissões parciais, em função da extensão e complexidade das matérias. Ordinariamente, são elaborados os seguintes relatórios:

- *35 relatórios parciais*, a cargo de 35 relatores parciais, distribuídos pelas sete subcomissões, em função da complexidade dos trabalhos, votados nas subcomissões permanentes;

-
- sete *relatórios setoriais*, consolidando os relatórios parciais, elaborados pelos sete relatores setoriais e votados nas subcomissões permanentes;
 - um *relatório-final*, a cargo do relator-geral, votado na Comissão Mista. Este relatório tem por finalidade adequar os pareceres setoriais aprovados em cada subcomissão, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo plenário da Comissão Mista, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão Mista.

No atendimento às emendas só ocorre o remanejamento de dotações dentro da mesma relatoria setorial, isto é, entre unidades orçamentárias que integram os órgãos sob a responsabilidade de uma determinada subcomissão.

O relatório-final, após votação na Comissão Mista, é submetido ao plenário do Congresso Nacional. Finalmente, depois da votação em plenário, os autógrafos do projeto de lei são encaminhados para a sanção do Presidente da República.

Após a publicação da lei orçamentária anual a Secretaria de Orçamento Federal - SOF elabora os correspondentes Quadros de Detalhamento de Despesa - QDD, especificando para cada subprojeto e subatividade, além dos elementos da classificação funcional-programática constantes da lei orçamentária, a *modalidade de aplicação* e os *elementos de despesa*.

Os dados desses QDD são implantados no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, um sistema computadorizado, operando *on line*, que interliga a Secretaria do Tesouro Nacional - STN com todos os órgãos e entidades da administração federal que recebem, para sua manutenção ou para investimentos, recursos do Tesouro Nacional. Todas as operações relativas à execução orçamentária são efetuadas através do SIAFI.

ANEXO V

AS FASES DO PROCESSO DE GASTO PÚBLICO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei nº 4.320/64 prevê quatro fases distintas no processo do gasto público:

- a) *orçamento*, que se constitui em crédito aberto em favor dos órgãos e entidades da administração federal;
- b) *empenho*, que é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (art. 58);
- c) *liquidação*, que consiste na verificação, pela autoridade competente, do direito de crédito adquirido pelo titular de um empenho, tendo por base os documentos comprobatórios do fornecimento do bem ou da prestação do serviço correspondente ao empenho (art. 63);
- d) *ordem de pagamento*, que é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa empenhada e liquidada seja paga (art. 64).

Fica caracterizada, portanto, a natureza autorizativa da lei orçamentária que não cria obrigação de despesa para o Estado. Embora a pré-existência do crédito orçamentário seja uma condição necessária para a realização de qualquer despesa, esta não é uma condição suficiente. A despesa só se torna obrigatória, *modus in rebus*, a partir da emissão do empenho.

As despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício financeiro são geralmente inscritas nos *restos a pagar*, constituindo-se em obrigações para o exercício financeiro subsequente. Do ponto de vista do Tesouro Nacional o ideal é que os *restos a pagar* sejam cobertos com o superávit financeiro apurado no final do exercício pois, caso contrário, haverá o comprometimento de receitas do orçamento referente ao exercício seguinte.

